

Når kontrollen svikter

- *En studie av korrupsjonssakene i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune, Undervisningsbygg i Oslo kommune og Nedre Romerike Vannverk og Sentralrenseanlegget RA-2 på Romerike*

Helge Renå



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

22.06.09

Antall ord: 32 148

Forord

Da er dagen for levering kommet. Å skrive masteroppgave har vært en morsom og spennende prosess med mange oppturer – og noen nedturer. Det er mange som på ulike måter har hjulpet meg underveis.

Det er spesielt tre personer jeg vil takke. Mine to fantastiske veiledere: Bent Sofus Tranøy og Jostein Askim. Det har vært en ubetinget glede å ha dere som veiledere. Deres tro på prosjektet fra dag én, og meget gode og konstruktive innspill i hele prosessen har vært til stor hjelp. I tillegg fortjener min gode venn og medstudent Johan Christensen en stor takk. Du har vært en utrolig god sparringspartner å ha underveis, dine alltid innsiktsfulle og konstruktive tilbakemeldinger har vært til stor hjelp – tusen takk!

Jeg vil også rette en stor takk til Øivind Bratberg og Kristin Nordby for meget god og konstruktiv kritikk i sluttfasen. En stor takk går også til alle mine informanter som satte av tid til meg og mitt prosjekt i sin travle hverdag, tusen takk! Og takk til Tom Christensen for nyttige innspill i idémyldringsfasen.

Takk til Osloforskning som med sin økonomisk støtte gjorde det mulig for meg å konsentrere meg fullt og helt om oppgaven de siste ukene av prosessen. Takk til Institutt for statsvitenskap som ga meg reisestøtte for å delta på konferansen ”Maktmisbruk och legitimitet i lokalpolitiken” på Vaxjö Universitet i Sverige 28.mai 2009. Takk også til Staffan Andersson, Siri Gedde-Dahl, Alf-Endre Magnussen, Marit Thorsen, Terje Stepaschko og Jo-Kolbjørn Hamborg for saksopplysninger og annen nyttig informasjon i ulike stadier av prosessen.

God hjelp til tross, det er ene og alene undertegnede som har ansvaret for innholdet i denne oppgaven.

Oslo, juni 2009

Helge Renå

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
1. INNLEDNING	6
1.1 INNLEDNING	6
1.2 OPPGAVENS RELEVANS: EN KONSTRUKTIV ANALYSE AV TO UNDERSTUDERTE TEMAER.....	10
1.3 VIDERE GANG I OPPGAVEN.....	13
2. TEORI: KORRUPSJON OG KONTROLLREGIME	15
2.1 SENTRALE BEGREPER	17
2.2 UTLEDING AV OPPGAVENS HYPOTESER.....	21
2.3 KONTROLLREGIME	24
3. METODE	37
3.1 FORSKNINGSDESIGN	37
3.2 FORSKNINGSMETODE.....	43
4. CASEANALYSER: KORRUPT ATFERD I TRE KOMMUNALE VIRKSOMHETER. 47	
4.1 BÆRUM-SAKEN	50
4.2 UNDERVISNINGSBYGG-SAKEN	64
4.3 VANNVERKSSAKEN	78
5. KOMPARATIV ANALYSE	95
5.1 VIRKSOMHETENES INTERNKONTROLL.....	95
5.2 DEN POLITISKE KONTROLLEN	97
5.3 ORGANISASJONSFORMENS BETYDNING.....	99
6. KONKLUSJON	102

6.1	KONTROLLREGIMETS BETYDNING FOR KORRUPSJONSRISIKO	102
6.2	TILLIT: MEDALJENS BAKSIDE	105
KILDELISTE		109
VEDLEGG		120
	INTERVJUGUIDER.....	120

1. Innledning

1.1 Innledning

Antallet personer og selskaper som har blitt domfelt eller straffet for korrupsjon i Norge har økt drastisk de siste årene. I perioden fra 2005 til juni 2008 utgjorde dette 49 personer og selskaper. Over 60 prosent av sakene var knyttet til offentlig sektor. De 15 foregående årene var det kun 52 korrupsjonssaker (Gedde Dahl m.fl. 2008:246-260). Økningen betyr ikke nødvendigvis at omfanget av korrupsjon i Norge har økt. Poenget her er at økningen i korrupsjonssaker kan skape et inntrykk hos befolkningen om at politikerne og offentlig sektor ikke har kontroll over skattebetalernes penger. Dette kan svekke folks tillit til offentlig sektor og det politiske systemet (Della Porta og Mény 1997:2). For å unngå dette er det viktig at politikerne og offentlig sektor utarbeider gode kontrollordninger for å overvåke egen virksomhet, og med det redusere faren for korrupsjon i egen virksomhet. Å eliminere korrupsjonsrisikoen i en virksomhet er i praksis umulig (Klitgaard 1988:24-25), men det går an å redusere den ved å utarbeide gode kontrollordninger (Kjellberg og Sørvang 1991:242). Oppgaven undersøker forholdet mellom kontroll og korrupsjonsrisiko i offentlige virksomheter, avgrenset til kommunesektoren og kontrollen av ansatte i kommunale virksomheter. Oppgavens generelle problemstilling er:

I. Hvilken betydning har kontrollregimers utforming for korrupsjonsrisikoen i kommunale virksomheter?

Problemstillingen blir diskutert i lys av funnene fra en case basert undersøkelse av tre av de største korrupsjonssakene i Norge de seneste årene. Fra høsten 2005 til vinteren 2006 ble det avdekket omfattende korrupsjon i de kommunale virksomhetene Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune, Undervisningsbygg Oslo KF (Undervisningsbygg) i Oslo kommune og de interkommunale aksjeselskapene Nedre Romerike vannverk (NRV) og Sentralrenseanlegget RA-2 AS (RA-2). I alle sakene –

heretter omtalt som Bærum-saken, Undervisningsbygg-saken og Vannverkssaken – ble det dokumentert svindling av flere titalls millioner kroner, penger som egentlig skulle kommet kommunenes befolkning til gode (Asker og Bærum tingrett 2009; Nedre Romerike tingrett 2008; Oslo tingrett 2007). Korrupsjonen ble oppdaget av henholdsvis et oppmerksomt fylkesskattekontor, en bank som sendte hvitvaskingsmelding til Økokrim etter mistenkelige transaksjoner og gravende journalister. I lys av dette kan man spørre seg:

Ila. Hvorfor sviktet kommunenes kontrollregimer?

Dette er oppgavens andre problemstilling som refererer til det enkelte case. Oppgaven bruker kontrollregime som samlebegrep for virksomhetenes internkontroll og den politiske kontrollen av disse. Den politiske kontrollen refererer i det følgende til kommunestyre og underliggende organers kontroll av virksomhetene.

At den avdekkede korrupsjonen omhandlet flere titalls millioner kroner og at den korrupte atferden ikke ble oppdaget av kommunenes egne kontrollregimer er egenskaper de tre casene har til felles. Derimot er virksomhetenes organisasjonsform en egenskap som varierer mellom casene. Eiendomsforvaltningen er kommunal etat, Undervisningsbygg er kommunalt foretak og NRV og RA-2 er interkommunale aksjeselskap. Variasjonen i organisasjonsform medfører variasjon i virksomhetenes grad av fristilling fra kommuneledelsen. Med fristilling menes spredning av funksjoner og myndighet fra det politiske sentrum til organisasjoner og institusjoner mer fjernt fra dette (Grønlie og Selle 1998).

Fristilling av offentlig virksomhet har vært gjenstand for mye empirisk forskning og teoretisk debatt innenfor fagområdet offentlig politikk og administrasjon, både nasjonalt og internasjonalt (se for eksempel Pollitt 2003; Pollitt og Bouckaert 2000). Et sentralt spørsmål har vært forholdet mellom politisk kontroll av, og faglig autonomi, for virksomhetene (Christensen og Lægreid 2006; Pollitt m.fl. 2001). Både hvordan forholdet mellom de to komponentene er i praksis i fristilte virksomheter – empirisk forskning – og hvordan dette forholdet bør være i fristilte virksomheter –

teoretisk debatt. Forholdet mellom politisk kontroll og faglig autonomi har også vært et tema i den internasjonale korrupsjonslitteraturen, herunder om fristilling av offentlige virksomheter har implikasjoner for korrupsjonsrisikoen (Della Porta og Mény 1997; Maravic og Reichard 2003; Rose-Ackerman 1999). Motivasjonen for oppgavens tredje problemstilling, som går på sammenstillingen av casene, er å bidra med empiriske innsikter som kan være av interesse for disse diskusjonene.

IIb. Hvilken betydning hadde virksomhetenes organisasjonsform for korrupsjonsrisikoen?

Umiddelbart kan det kanskje virke lite fruktbart å undersøke variasjon i korrupsjonsrisiko mellom tre virksomheter hvor det har foregått korrupsjon. Etter min mening er det ikke likhetstegn mellom forekomst av korrupt atferd i en virksomhet og graden av korrupsjonsrisiko som eksisterte i virksomheten. Hvis den empiriske analysen for eksempel finner at kontrollregimet i Undervisningsbygg-saken sviktet på flere punkter enn Bærum-saken mener jeg det er grunn for å hevde at korrupsjonsrisikoen var større i Undervisningsbygg i Oslo kommune enn i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune.

Om casene og caseutvelging

I Bærum-saken foregikk korrupsjonen i hovedsak gjennom samarbeid mellom en ansatt i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune og ansatte i private maler- og entreprenørfirmaer. Dom i saken ble avsagt i Asker og Bærum tingrett 16. januar 2009. Åtte personer, hvorav to tidligere ansatte i Eiendomsforvaltningen, ble funnet skyldig og dømt for grov korrupsjon, og til å betale Bærum kommune nærmere 16 millioner kroner i erstatning til sammen (Asker og Bærum Tingrett 2009). Flere av de dømte anket dommen til lagmansretten.

I Undervisningsbygg-saken foregikk korrupsjonen gjennom samarbeid mellom en ansatt i Undervisningsbygg i Oslo kommune og private entreprenører. Dom i saken ble avsagt i Oslo tingrett 19. oktober 2007. Fire personer ble funnet skyldig og dømt for grov korrupsjon, utroskap og underslag eller medvirkning til dette (Oslo tingrett

2007). Fra før var ytterligere to personer dømt for korrupsjon i tilknytning til denne saken. Det totale erstatningskravet Oslo kommune har reist mot de tiltalte og firmaene som var involvert er på over 150 millioner kroner (Kommunerevisjonen 2009). Dommen ble anket til lagmannsretten som behandlet saken i mars og april 2008. Ankebehandlingen resulterte i kun små endringer i straffeutmålingen for enkelte av de tiltalte. Lagmannsdommen ble anket til høyesterett som avviste anken.

I Vannverkssaken foregikk korrupsjonen i hovedsak ved at daglig leder i de interkommunale aksjeselskapene NRV og RA-2 tappet dem for midler gjennom samarbeid med private firmaer og selskaper han selv hadde eierinteresser i. Dom i saken ble avsagt i Nedre romerike tingrett 14.februar 2008. Fire personer og PEAB AS ble funnet skyldig i de fleste tiltalepunkter, hvorav alle ble domfelt for grov korrupsjon og det samlede erstatningsbeløpet de tiltalte ble dømt til å betale var cirka 63 millioner kroner (Nedre Romerike tingrett 2008). Hele saken skal opp til full ankebehandling i lagmansretten januar neste år (Romerikes Blad 2009b).

Det er fire grunner til at disse casene er valgt. Casene var profilerte saker med bred pressedekning, de foregikk i Oslo-området og hendelsesforløpene er dokumentert i granskninger og domsavsigelser. Alt dette gjør innhenting av empirisk materialet lettere gjennomførbart. Alle casene er grove og pådømte tilfeller av korrupsjon, og korrupsjonen ble ikke oppdaget av de respektive kontrollregimene. Derfor kan casene ses på som eksempler av kontrollregimer som har sviktet, og er motivasjonen for problemstilling IIa. Motivasjonen for oppgavens tredje problemstilling (IIb) er å undersøke om variasjon i organisasjonsform kan ha implikasjoner for korrupsjonsrisikoen i kommunale virksomheter. I dette henseende er casene godt egnet da de representerer tre forskjellige organisasjonsformer. Konklusjonene fra disse problemstillingene vil bidra med innsikter som er relevante for oppgavens generelle problemstilling (I). Oppgaven er primært eksplorerende i formen. Dens ambisjon er å bidra med innsikt i forholdet mellom kontrollregimer og korrupsjonsrisiko ved å undersøke hvordan strukturelle og institusjonelle betingelser

muliggjorde den korrupte atferden i i Bærum-saken, Undervisningsbygg-saken og Vannverkssaken.

1.2 Oppgavens relevans: en konstruktiv analyse av to understuderte temaer

Den norske statsviteren Morten Egeberg har etterlyst mer ”konstruktiv statsvitenskap” forstått som: ”statsvitenskap som kan utgjøre et kunnskapsgrunnlag for profesjonell yrkesutøvelse i noe omfang utover forskning og undervisning” (Egeberg 1992:185). Utfordringen er å utvikle virkemiddelmodeller som kopler det Egeberg kaller den empirisk-teoretiske komponenten – innsikt i sammenhenger mellom et sett av virkemiddelfaktorer på den ene siden og et sett av effekt-variabler på den andre siden – og den normativ-teoretiske komponenten – bevissthet omkring mål og verdier som ønskes ivaretatt (Egeberg 1992:185-186). Oppgavens siktemål kan beskrives som en konstruktiv analyse. Ved å gi kunnskap om sammenhengen mellom kontrollregimer og korrupsjonsrisiko i kommunale virksomheter kan oppgavens analyse gi innsikt i hva som kan, og bør, gjøres for å redusere forekomsten av korrupt atferd i kommunale virksomheter. Dette må ikke forstås som at utformingen av kontrollregime alene avgjør korrupsjonsrisikoen i en virksomhet. Andre faktorer spiller også inn, som for eksempel om virksomheten opererer på et marked med flere andre aktører (Andvig 1991:218-220; del Castillo 2000:24), hvilke oppgaver eller tjenester virksomheten utfører (Andvig 1991:221-222) og det eksisterende omfanget av korrupsjon i landet virksomheten befinner seg i korrupsjon (Andvig og Moene 1990 gjengitt i Søreide 2000:14).

Oppgavens tematikk har både substansiell og teoretisk relevans for samfunnet generelt, og det statsvitenskapelige forskningsmiljøet spesielt, fordi den berører to temaer som er understuderte i Norge: korrupsjon i Norge og nye former for organisering av kommunal virksomhet, spesielt kontrollen av disse. Dernest har oppgaven også teoretisk relevans fordi oppgavens undersøkelse kan gi empiriske innsikter i tre generelle spørsmål som er av teoretisk interesse.

Korrupsjon i Norge. Korrupsjon refererer til en form for uønsket atferd som kan ha en rekke negative konsekvenser. I fortalen til Europarådets konvensjon om korrupsjon uttales det at: ”korrupsjon truer rettsstaten, demokratiet og menneskerettighetene, undergraver godt styresett, billighet og sosial rettferdighet, vrir konkurransen, hindrer økonomisk utvikling og utgjør en fare for stabiliteten i demokratiske institusjoner og samfunnets moralske grunnlag” (Europarådet (1999) gjengitt i NOU 2002:58).

For å kunne bekjempe korrupsjon er det nødvendig med kunnskap om temaet, og for å få det er man avhengig av at fenomenet korrupsjon blir gjenstand for systematisk empirisk forskning. Det gjelder like mye for Norge som for andre land. I lys av den økende oppmerksomheten korrupsjon har fått internasjonalt, og økningen i antall korrupsjonssaker i Norge nevnt innledningsvis er det påfallende at temaet ”korrupsjon i Norge” ikke har fått nevneverdig oppmerksomhet innenfor norske forskningsmiljøer.

Forskningsinstituttet Christian Michelsen institutt og Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD) har korrupsjon som et av sine arbeidsfelt, men de fokuserer på korrupsjon i U-land. Forskning med fokus på korrupsjon i Norge finnes det svært lite av, og ifølge statsviteren Torstein Hjellum: ”har korrupsjon og politisk korrupsjon vore eit ikkje-tema [i norsk statsvitenskapelig faglitteratur]” (Hjellum 2007:8; se også Kjellberg og Sørvang 1991:231). Noen søk på google scholar og BIBSYS underbygger dette inntrykket¹. Et enkelt søk på google scholar på artikler innenfor temaene ”samfunnsvitenskap, kunst og humaniora” med ordet korrupsjon i tittelen ga null treff. Tilsvarende søk med ordet corruption ga cirka 9470 treff². På søkeordene ”emne: statsvitenskap og tittel, ordsøk: korrupsjon” og søkeordene ”emne: statsvitenskap og korrupsjon” i BIBSYS fikk jeg henholdsvis fire og seks

¹ Søkene ble gjort 22.januar 2009.

² En svakhet med dette søket er at det ikke kontrollerer for eventuelle engelskspråklige artikler som fokuserer på Norge. Ved å inkludere søkeordet ’Norway’ fikk jeg ett treff, en forskningsrapport om norsk-brasiliansk anti-korrupsjonssamarbeid med fokus på det norske nærværet i Brasil (Abramo og Søreide: 2008).

treff. Kun et av treffene retter fokus på norske forhold³. På søkeordene ”Tittel, ordsøk eller emne: korrupsjon. Tidsrom: 1998-2008” får jeg 413 treff. Av disse har 101 norsk forfatter. Ved nærmere gjennomsyn viser det seg at kun 18 av titlene, hvorav syv er master- eller hovedfagsoppgaver, kan sies å omhandle temaet korrupsjon og relateres til norske forhold.

Nye kommunale organisasjonsformer. Den nye kommuneloven av 1992 ga kommunene større handlingsrom med tanke på organisering av sine virksomheter. Videre har det siden lovendringene i 1992 vært en klar tendens til at kommunene fristiller mer og mer av sin virksomhet, enkelte har snakket om ”kommunal selskapssyke” (Ringkjøb m.fl. 2008). Tall fra Kommunenes Sentralforbund viser at norske kommuner i 2007 eide 2300 selskaper med over 42.000 ansatte. Tilsvarende tall for ansatte i kommunene og fylkeskommunene i 2005 var 560.000. De kommunalt eide aksjeselskapene omsatte alene for over 80 milliarder kroner i 2006 (Mandag morgen 2007). I lys av dette er det svært viktig at det gjøres forskning på de nye kommunale organisasjonsformene, noe som har vært gjort i noe grad de seneste årene. Poenget har også vært påpekt av andre som for eksempel forskerne Ringkjøb, Aars og Vabo som sa følgende i forbindelse med en studie av organiseringen av kommunale selskaper:

”Et viktig prinsipielt spørsmål i forbindelse med Vannverkssaken er om selve organiseringen, det at virksomheten var skilt ut fra den ordinære kommunale driften, gjorde risikoen større for at korrupsjon og økonomisk utroskap kunne finne sted. I forlengelsen av dette er det også sentralt å spørre om de tiltakene som mange kommuner og selskaper setter i verk faktisk bidrar til å redusere risikoen for at lignende hendelser skal kunne inntreffe i fremtiden” (Ringkjøb m.fl. 2008:103).

Teoretisk relevans. Selv om oppgaven anvender en hypotese om at fristilling av offentlig virksomhet øker korrupsjonsrisikoen (se kap. 2) er ikke dens intensjon å

³ Alle er tidligere hovedfags- eller masteroppgaver i statsvitenskap. Hovedfagsoppgaven som fokuserer på norske forhold gjør en studie av den offentlige omtalen av den såkalte ”Oslo-skandalen” (Borud Strandhagen 1992).

være et for eller mot fristilling. Det er heller å bidra til en teoretisk diskusjon om forholdet mellom organisering av kommunal virksomhet og korrupsjonsrisikoen i disse. Diskusjonen kan knyttes opp til den mer generelle debatten om forholdet mellom politisk kontroll og faglig autonomi i offentlig virksomheter.

Oppgavens empiriske bidrag kan også knyttes til to andre generelle spørsmål som er av teoretisk interesse. For det første, hvordan er forholdet mellom tillit og kontroll i norsk offentlig sektor? Norge, og de andre skandinaviske landene, er kjennetegnet av at befolkningen har en høy grad av generell tillit, herunder høy grad av tillit til offentlig sektor (Rothstein 2005). Har den høye graden av tillit innvirkning på kontrollen av offentlig sektor generelt og kommunesektoren spesielt, herunder den politiske kontrollen og virksomhetenes egen internkontroll?

For det andre, hva forklarer korrupsjon i de skandinaviske landene som er land med relativt sett lite korrupsjon (Uslaner 2008:19), såkalte "least corrupt states" (Heidenheimer 1996). Det er ikke bare "korrupsjon i Norge" som har vært et understudert tema. Frem til 1990-tallet dreide forskning på korrupsjon seg i hovedsak om å forsøke og forklare forekomsten av korrupsjon i U-land og hva som kan gjøres for å redusere problemet – i U-land (Levi og Nelken 1996:1). Dette endret seg utover 1990-tallet, men det er fortsatt gjort svært lite samfunnsforskning på korrupsjon i de skandinaviske landene og hva som forklarer korrupsjon i disse. Ett unntak er Staffan Anderssons studie av korrupsjon i Sverige (Andersson 2002), og det pågående forskningsprosjektet om korrupsjon i svenske kommuner (Andersson m.fl. 2008a og 2008b). For å få innsikt i hvilke mekanismer som gjør seg gjeldende ved korrupsjon i de skandinaviske landene er det nødvendig med kvalitative dybdestudier av fenomenet (Bergman og Andersson 2009:45), noe denne oppgaven er et eksempel på.

1.3 Videre gang i oppgaven

Kapittel 2 presenterer oppgavens teoretiske rammeverk. Kapittel 3 redegjør for valg av metodisk tilnærming for å besvare oppgavens problemstillinger og metodiske

utfordringer knyttet til dette. I kapittel 4 gjennomgås de tre casene og problemstilling Ila besvares. Kapittel 5 gjør en komparativ analyse av casene og besvarer problemstilling I Ib. Kapittel 6 sammenfatter oppgavens sentrale funn og gir en kort diskusjon av oppgavens generelle problemstilling (I) i lys av disse.

2. Teori: Korrupsjon og kontrollregime

Kapitlet presenterer det teoretiske rammeverket for analysen av de tre casene og vil ta utgangspunkt i følgende hypoteser.

H1: Kontrollregimet forhindret ikke den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en mangelfull formell struktur.

H2: Kontrollregimet forhindret ikke den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en avvikende uformell struktur som hemmet innflytelsen av den formelle strukturen.

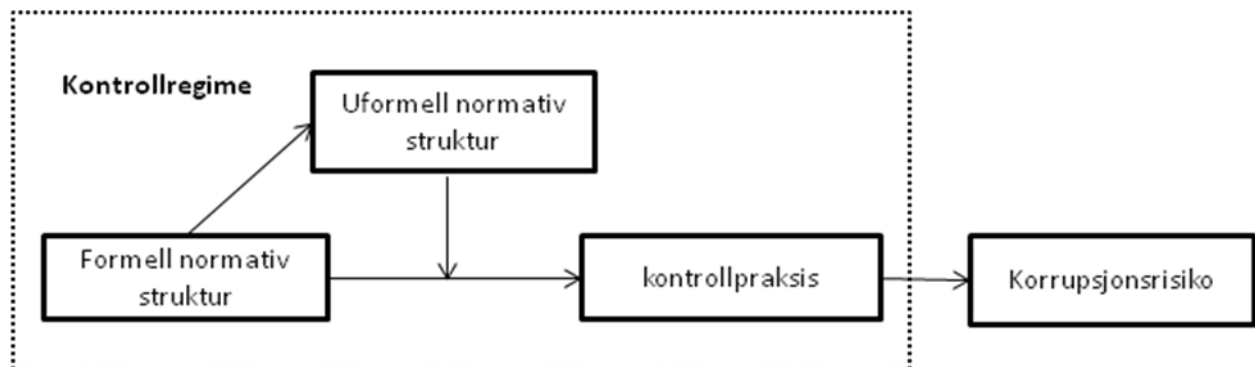
H3: Det er en positiv sammenheng mellom virksomhetenes grad av fristilling og korrupsjonsrisikoen i virksomhetene.

Først forklares oppgavens kausalmodell samt en sentral antagelse som ligger til grunn for oppgaven. Deretter forklares oppgavens sentrale begreper, og oppgavens hypoteser blir utledet. I kapitlets siste del utdypes hva som menes med kontrollregime og det gjøres et analytisk skille mellom tre modeller av kontrollregimer.

Variablene i oppgavens kausalmodell er formell normativ struktur (heretter formell struktur), uformell normativ struktur (heretter uformell struktur), kontrollpraksis og korrupsjonsrisiko. De tre førstnevnte er de uavhengige variablene i modellen, mens korrupsjonsrisiko er den avhengige. Med normativ struktur menes: "det stabile system av forventninger som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon" (Egeberg 1984:20).

Begrepene formell og uformell struktur blir utdypet under punkt 2.2 når oppgavens hypoteser utledes. Forenklet dreier den formelle strukturen seg om hvordan kontrollansvaret og kontrolloppgavene er organisert i kontrollregimene gjennom organisasjonskart, stillingsbeskrivelser med mere. Den uformelle strukturen refererer til de uformelle normene som over tid har utviklet og etablert seg i kontrollregimet. De stabile holdninger og forventninger om hvordan kontrollansvaret og kontrolloppgavene i kontrollregimene skal praktiseres. Disse uformelle normene er

med på å påvirke hva individene kan og må gjøre (March og Olsen 2006:689), men hvert enkelt individ tolker aktivt hva de uformelle normene innebærer når de gjør sine beslutningsvalg (Roness 2005:236; Scott og Davis 2007:62). Derfor er kontrollpraksis inkludert som tredje uavhengige variabel i kausalmodellen. Kontrollpraksis refererer til den kontrollatferden som er typisk i kontrollregimet. Hvordan kontrollpraksisen i kontrollregimet er har betydning for korrupsjonsrisikoen i virksomheten.



Figur 2.1 Oppgavens kausalmodell

Oppgavens analytiske siktemål er å identifisere (formelle og uformelle) strukturelle betingelser i kontrollregimene som muliggjorde en uønsket kausal mekanisme: aktør med korruperte intensjoner valgte å utøve korruperte handlinger⁴. Derfor anvender oppgaven generell organisasjonsteori fremfor spesifikke korrupsjonsteorier. Videre har, som allerede nevnt, mye av korrupsjonslitteraturen konsentrert seg om korrupsjon i U-land. Til dette kommer at mesteparten av korrupsjonsteorien fra de senere år er økonomisk orientert. Videre har mye av den statsvitenskapelige litteraturen om korrupsjon konsentrert seg om generelle spørsmål knyttet til demokratisering (Amundsen 2001:37-38).

I kommunale virksomheter kan det finnes ansatte med korruperte intensjoner. La oss tenke oss en kommunal virksomhet hvor en ansatt – person x – har korruperte intensjoner. X er villig til å utøve korruperte handlinger. Hva er avgjørende for om x velger å utøve korruperte handlinger eller ikke? Oppgaven antar at person x vil velge å

⁴ Oppgavens forståelse av kausalitet forklares i kapittel 3.

utøve korruperte handlinger hvis og bare hvis x vurderer gevinsten av den/de korruperte handlingen(e) som større enn risikoen for å bli tatt og de konsekvenser det vil medføre.

Mer generelt antas det at aktørene besitter en begrenset rasjonalitet, beslutninger ses på som et produkt av aktørens intensjoner og de muligheter og begrensninger som ligger i den kontekst aktøren inngår i (Egeberg 1992:188; Simon 1965). I dette henseende er kontrollregimets rolle sentralt: hvilke muligheter og begrensninger til å utøve korruperte handlinger gir kontrollregime? Oppgaven antar at risikoen for at x gjør korruperte handlinger, *ceteris paribus*, vil være større i en virksomhet som blir kontrollert av et ineffektivt kontrollregime enn i en virksomhet som blir kontrollert av et effektivt kontrollregime i betydningen evne til å forhindre mulig korrupert atferd, og oppdage eventuell korrupert atferd.

2.1 Sentrale begreper

2.1.1 Korrupsjon og korrupsjonsrisiko

Hva er korrupsjon?

Det finnes en rekke definisjoner av korrupsjon innenfor moderne korrupsjonslitteratur uten at man har lyktes i å samles om en universell definisjon av begrepet (Johnston 1996:321). I samfunnsvitenskapene knyttes korrupsjon som regel til misbruk av offentlig stilling, makt og/eller ressurser til privat fordel (se for eksempel Della Porta og Vannucci 1999:16; Lambsdorff 2007:16; Nas, Price og Weber 1986:108; Rose-Ackerman 2004:1; Svensson 2005:20; Transparency International 2009).

Oppgaven legger en juridisk standard til grunn for å vurdere om en handling er korrupert eller ikke. Korrupsjon forstås som de situasjoner hvor en agent forrårer prinsipalens interesser for å forfølge sin egen interesse. Det kan skje ved at agenten gir, mottar eller aksepterer en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag;

gir, mottar eller aksepterer et tilbud om, eller gir eller tilbyr noen, en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag; eller underslår offentlige midler til seg selv eller andre. Prinsipal agent tilnærmingen er inspirert av Klitgaard (1988:22) og Lambsdorff (2007:62-65) sine definisjoner av korrupsjon. Begrepsparet prinsipal agent er hentet fra teoritradisjonen med samme navn (Fama 1980; Pratt og Zeckhauser 1985). Overført til denne oppgaven så refererer prinsipalen til det folkevalgte kommunestyre som er kommunens øverste organ (Kommuneloven § 6), og agenten refererer til de ansatte i de kommunale virksomhetene.

Sagt på en annen måte så forstås korrupsjon som de tilfeller agenten handler i strid med straffelovens § 276 – ”korrupsjonsparagrafen”; eller underslår offentlige midler som strider med straffelovens § 255 om underslag eller § 275 om utroskap. Her forstås underslag som tilfeller hvor gjerningsmannen har tilegnet seg offentlige midler til seg selv eller andre. Ikke alle slike tilfeller oppfyller kravene til straffelovens § 255 om underslag, de faller i stedet inn under straffelovens § 275 om utroskap (Oslo Tingrett 2007:44-45). Derfor er straffelovens § 275 om utroskap inkludert.

Det kan virke rart å operere med en juridisk standard som består av flere paragrafer enn ”korrupsjonsparagrafen”. Bakgrunnen for dette valget kan spores til en rådende uenighet i den internasjonale korrupsjonslitteraturen. Uenigheten går på hvilken form for relasjon mellom to parter korrupsjon forutsetter. Helt konkret er det uenighet om underslag av offentlige midler kan sies å være en relasjon mellom to parter og dermed falle inn under korrupsjonsbegrepet. Forenklet eksisterer det en snever og en vid tolkning. Den snevre tolkningen sier at det ved underslag av offentlige midler *ikke* er snakk om en relasjon, fordi det er snakk om *én* aktør som underslår midler til *seg selv* (Della Porta og Vannucci 1999:16-22). Den vide tolkningen sier at det ved underslag av offentlige midler *er* snakk om en relasjon, fordi aktøren underslår midler som tilhører en annen part - kommunen, skattebetalerne, skolen etc. (Alatas 1990:2; Lambsdorff 2007:18-19; Nicholls m.fl. 2006:5; Rose-Ackerman 2004:1; UNDP 2004:2; NORAD 2008). Oppgaven legger en vid tolkning til grunn. Derfor er underslag av offentlige midler inkludert i definisjonen.

Utlbørlighetskravet som er angitt i oppgavens definisjon av korrupsjon er en rettslig standard, hvis nærmere innhold må fastlegges av domstolene (Ot.prp. nr. 78(2002-2003):34). Fordi det er begrenset med rettspraksis på området er det fortsatt uklarer ved grensene for utlbørlighetsstandarden. Domstolene og den videre rettspraksis vil fastlegge det nærmere innhold (Dyrnes 2009 [intervju]). Ytelsens formål, verdien, mottakers stilling og posisjon, organisasjonens/virksomhetens interne retningslinjer og graden av åpenhet nevnes i lovens forarbeider som noen av de sentrale momentene når det skal vurderes om en fordel er utlbørlig eller ikke. Generelt gjelder at det må foreligge et "klart klanderverdig forhold", men det må alltid gjøres en helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle (Ot.prp. nr. 78(2002-2003):34-35).

Oppgaven fokuserer på handlinger som *de jure* er korruperte. Det betyr ikke at oppgaven anser spørsmålet om en handling er korrupert som et "enten eller"-spørsmål. Det finnes tvilstilfeller, det vil si situasjoner hvor det eksisterer tvil eller uenighet om en bestemt handling kan kalles korrupsjon (Heidenheimer 1989:161; Kalleberg 1995:342). Oppgaven fokuserer på handlinger som det ifølge oppgavens definisjon er hevet over enhver tvil at er korruperte. Derfor blir ikke problematikken med tvilstilfeller av korrupsjon diskutert videre her.

Korrupsjonsrisiko

Korrupsjonsrisiko er den avhengige variabelen i oppgavens kausalmodell og forstås som sannsynligheten for at korrupert atferd forekommer. Kontrollregimets utforming har betydning for korrupsjonsrisikoen i en virksomhet på to måter. For det første, hvis kontrollregimet har kontrollordninger for å forhindre korrupert atferd. For det andre, hvis kontrollregimet har kontrollordninger for å oppdage eventuell korrupert atferd.

Kontrollere for å forhindre og kontrollere for å oppdage har forskjellige implikasjoner. Forskjellen kan illustreres med personen *x* som er ansatt i en kommunal virksomhet, jamfør tidligere beskrivelse. Hvis kontrollregimet som kontrollerer virksomheten hvor *x* er ansatt har kontrollordninger for å forhindre

korrupt atferd begrenser det x sine *muligheter* til å gjøre korrupte handlinger. Hvis kontrollregimet har kontrollordninger for å oppdage eventuell korrupt atferd øker det risikoen for at x vil bli tatt (Andvig 1991:221). Slike kontrollordninger vil derfor redusere sannsynligheten for at x gjør korrupte handlinger, jamfør antagelsen på side 17.

2.1.2 Kontroll

Kontroll er et mangfoldig begrep og det er mange måter å skille mellom forskjellige former for kontroll (Hood 1991:347). Oppgaven gjør et analytisk skille mellom to typer kontroll.

Ex ante og ex post kontroll

Hovedutfordringene ved utformingen av et hvilket som helst kontrollregime er: hvilket subjekt som skal være fokus for kontrollen og når kontrollen skal utøves. Forenklet er det to alternativer til hver av disse utfordringene: (1) fokuset for kontrollen kan være en virksomhet eller et individ; og (2) kontrollen kan utøves før eller etter at subjektet handler (Thompson 1993:304). Kontroll som utøves før subjektet handler vil i det følgende omtales som *ex ante* kontroll, mens kontroll som utøves etter subjektet handler omtales som *ex post* kontroll. Overført til denne oppgaven forstås *ex ante* kontroll som kontrollordninger hvor siktemålet er å *forhindre* korrupt atferd mens *ex post* kontroll forstås som kontrollordninger hvor siktemålet er å *oppdage* eventuell korrupt atferd, jamfør avsnittet om korrupsjonsrisiko. Både den politiske kontrollen og internkontrollen kan utøve *ex ante* og *ex post* kontroll. Typiske eksempler på *ex ante* kontroll i denne oppgaven vil være lover, regler og instruksjoner, mens *ex post* kontroll i hovedsak omhandler regler om at subjektets atferd skal kontrolleres.

Fokuset for den politiske kontrollen kan være virksomheten som sådan eller den enkelte ansattes atferd. Ofte er det en kombinasjon av de to. Siktemålet med den politiske kontrollen er som regel å kontrollere hvordan virksomheten fungerer ut i fra

et eller flere kriterier – fokuset for kontrollen er virksomheten. For å finne ut av om virksomheten fungerer ut i fra de oppgitte kriteriene gjøres det kontroll av de ansattes atferd. I den forstand er fokuset for kontroll de ansatte i virksomheten. Siktemålet med internkontrollen er som regel å kontrollere at de ansattes atferd er i overensstemmelse med virksomhetens regler og rutiner – fokuset for kontroll er de ansattes atferd.

2.2 Utledning av oppgavens hypoteser

2.2.1 Formell struktur

Med kontrollregimets *formelle struktur* menes det settet av upersonlige og eksplisitt gitte normer som spesifiserer plikter og oppgaver for ulike stillinger og verv, og foreskriver hvordan forholdet mellom dem bør eller skal ordnes (Egeberg 1992:189; Christensen m.fl. 2004:33-34). Typiske eksempler på dette er lover og regler. For at kommunale kontrollregimer skal forhindre mulig korrupt atferd og oppdage eventuell korrupt atferd må kontrollregimet ha en god formell struktur. Kontrollregimet har en god formell struktur når plikter og oppgaver for ulike stillinger og verv er klart formulert og gir en uttømmende beskrivelse av hvilket kontrollansvar og hvilke kontrollopgaver som ligger til stillingene og vervene. Kontrollregimer som derimot har en mangelfull formell struktur er for eksempel hvis det mangler en fullmaktsstruktur eller retningslinjer for anskaffelsesprosesser (Cohen m.fl. 1972).

Intensjonen med formelle regler er å påvirke menneskers beslutningsatferd ved å begrense handlingsalternativene i en beslutningssituasjon (Hood 1986:19). Overført til denne oppgaven så kan manglende formelle regler gjøre det lettere å utøve korrupte handlinger. I den internasjonale korrupsjonslitteraturen er det bred enighet om at fravær av formelle regler gir de ansatte i virksomhetene formelt sett større handlingsrom noe som igjen øker risikoen for korrupt atferd (Della Porta og Mény

1997:177; Myrdal 1989:957; Rose-Ackerman 1999:18; Søreide 2002:13). Oppgavens første hypotese er:

H1: Kontrollregimet forhindret ikke den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en mangelfull formell struktur.

2.2.2 Uformell struktur

Med kontrollregimets *uformelle struktur* menes de normene som vokser frem i kontrollregimet og er med å påvirke beslutningsatferden til aktørene i kontrollregimet (Roness 2005:235; Scott og Davis 2007:62-63). Over tid etableres det tradisjoner for, og forventninger om, hvordan man skal handle. Personene som utøver den politiske kontrollen vil over tid internalisere de normene for atferd som eksisterer i de respektive kontrollorganene. På samme måte vil de ansatte i virksomhetene internalisere de normene for atferd som er etablert i virksomheten (Christensen m.fl. 2004:50-53; Selznick 1957). Hvert enkelt individ er også med på å påvirke, og utvikle, disse normene gjennom hvordan de tolker normene og det sett av kunnskap, egenskaper og verdier som de hadde før de begynte i virksomheten/det eksterne kontrollorganet (Roness 2005:235; Scott og Davis 2007:63). Overført til denne oppgaven så refererer uformell struktur til de uformelle normene som var i de tre virksomhetene og i de organene som inngår i linjene for den politiske kontrollen av dem.

Effekten av kontrollregimes formelle struktur på aktørenes beslutningsatferd påvirkes av den uformelle strukturen som kan avvike fra, fremme eller endre kontrollregimets formelle struktur (Christensen m.fl. 2004:13 og 50-52; Scott og Davis 2007:62-63). I lys av dette er ikke et kontrollregime med en god formell struktur en tilstrekkelig betingelse for å forhindre korrupt atferd. I den internasjonale korrupsjonslitteraturen understrekes også de uformelle normers betydning for korrupsjonsrisikoen i offentlig sektor (Martinez-Vazquez m.fl. 2007:215; Myrdal 1989:958).

H2: Kontrollregimet forhindret ikke den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en avvikende uformell struktur som hemmet innflytelsen av den formelle strukturen.

H1 og H2 er formulert som konkurrerende hypoteser, men de er ikke gjensidig utelukkende. Det kan tenkes at den korrupte atferden i ett eller flere av casene ikke ble oppdaget som følge av at kontrollregime hadde en mangelfull formell struktur og en avvikende uformell struktur som hemmet innflytelsen av den formelle strukturen. I hvilken grad hypotesene får støtte undersøkes i kapittel 4 og 5.

2.2.3 Graden av fristilling

Oppgavens tredje problemstilling refererte til virksomhetenes forskjellige grad av fristilling og i innledningen ble det vist til den teoretiske debatten rundt fristilling av offentlig virksomhet og hvilke implikasjoner fristilling har for forholdet mellom den politiske kontrollen og faglig autonomi. Smith-utvalget som gransket den såkalte "Oslo-skandalen" i 1990 påpekte at hvordan organisasjons- og beslutningssystemer er utformet har implikasjoner for korrupsjonsrisikoen (NOU 1991:192). Innenfor organisasjonslitteraturen er det bred enighet om at organisasjonsstruktur har betydning, utfordringen er å undersøke hvordan endringer i formell struktur påvirker beslutningsatferden (Putnam 1993:17).

Senere års forskning på organisasjonsformene kommunalt foretak og kommunale aksjeselskap gir indikasjoner på at organisasjonsformene har implikasjoner for den politiske styringen og kontrollen av virksomhetene. Forskerne Brandtzæg, Kili og Aastvedt peker på en utfordring knyttet til foretaksmodellen: "kommunens administrasjon har ansvar for å føre tilsyn samtidig som tradisjonelle linjer for tilsyn og kontroll er brutt" (Brandtzæg m.fl. 2008:53). Forskerne Gjertsen og Martinussen spør: "om ikke KF-modellen nettopp bidrar til at kommunal virksomhet blir mer kompleks [og at] resultatet er blitt mer divergens og heterogenitet" (Gjertsen og Martinussen 2006:77).

Forskning på den politiske styringen av kommunale aksjeselskap finner at kommunalpolitikerne er ukomfortable med sin nye rolle som eier (Vabo 2000:360). De viser liten interesse for kommunens fristilte selskaper (Ringkjøb m.fl. 2006:229), har begrenset kunnskap om eierrollen og hva som ligger til den (Gjertsen og Martinussen 2006:38-39), og flere forskningsrapporter konkluderer med at kommunene er passive i utøvelsen av sitt eierskap i kommunale selskaper (Brandtzæg m.fl. 2008:11; Econ 2004:70-71; Gjertsen og Martinussen 2006:4).

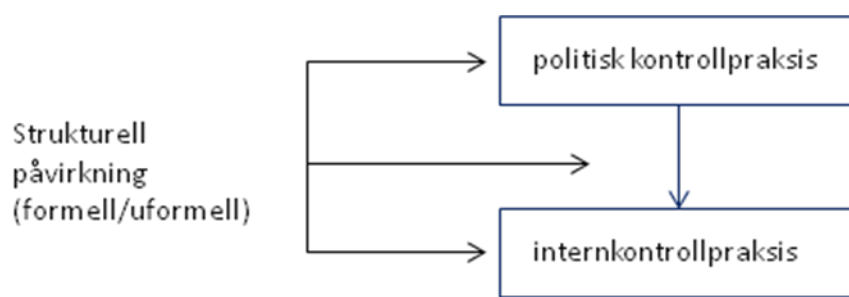
Kommunal etat omtales som den ”tradisjonelle” måten å organisere kommunal virksomhet på (Resch-Knudsen 2007:19), mens forskerne Brandtzæg, Kili og Aastvedt peker på en utfordring knyttet til foretaksmodellen: ”kommunens administrasjon har ansvar for å føre tilsyn samtidig som tradisjonelle linjer for tilsyn og kontroll er brutt” (Brandtzæg, Kili og Aastvedt 2008:53). Når det gjelder kommunale aksjeselskap så viser tidligere studier at kommunene er ukomfortable med sin nye rolle som eiere (Vabo 2000:360). Videre gir forskningen grunn til å hevde at kommunene er passive i utøvelsen av sitt eierskap i kommunale aksjeselskaper (Brandtzæg m.fl. 2008:11; Econ 2004:70-71; Gjertsen og Martinussen 2006:4). Samlet danner dette grunnlag for oppgavens tredje hypotese:

H3: Det er en positiv sammenheng mellom virksomhetenes grad av fristilling og korrupsjonsrisikoen i virksomhetene.

2.3 Kontrollregime

Kontrollregime som begrep forstås i oppgaven langs to dimensjoner, en strukturell (formell struktur – uformell struktur) og en nivåbasert (politisk kontrollpraksis – internkontrollpraksis). Den strukturelle dimensjonen påvirker den nivåbaserte dimensjonen på tre nivåer. En kan undersøke (i) hvilken betydning kontrollregimets formelle og uformelle strukturer har for den politiske kontrollpraksisen av virksomhetene, og (ii) hvilken betydning de har for virksomhetenes internkontrollpraksis. De to komponentene – politisk kontrollpraksis og

internkontrollpraksis – eksisterer *i relasjon* til hverandre. Derfor bør man, for en fullgod forståelse av hvordan de to komponentene og kontrollregimene fungerer, også undersøke (iii) hvordan kontrollregimets formelle strukturer påvirker *forholdet* mellom den politiske kontrollpraksisen og internkontrollpraksisen. Videre kan det utvikles uformelle normer i kontrollregimet som best kan forstås og forklares i lys av egenskaper ved forholdet mellom de to (se figur 2.1). Sentralt i den forbindelse er i hvilken grad virksomheten er fristilt fra det kommunalpolitiske sentrum. Oppgavens empiriske analyse undersøker alle disse forholdene avgrenset til hvorfor virksomhetenes internkontrollpraksis sviktet, og hva den politiske kontrollpraksisen gjorde for å avdekke denne svikten.



Figur 2.1 Forholdet mellom kontrollregimets to dimensjoner.

Oppgaven tar utgangspunkt i tre analytiske modeller av kontrollregimers formelle struktur. I det følgende forklares hvorfor det er variasjon mellom modellene og hvorfor det også – *i praksis* – vil være variasjon innenfor hver modell. Derneft gis en kort beskrivelse av hvilke linjer for politisk kontroll som finnes i de tre modellene, etterfulgt av en mer utførlig beskrivelse av de formelle strukturene for den politiske kontrollen i hver enkelt modell.

2.3.1 Kommunale kontrollregimer: tre modeller

Utformingen av kommunale kontrollregimers formelle struktur er betinget av det nasjonale lovverket, den enkelte kommunes reglement og den enkelte virksomhets interne reglement. Disse varierer i generalitet og gyldighetsområdet.

Det nasjonale lovverket med tilhørende forskrifter setter føringer for hvordan de kommunale kontrollregimenes formelle struktur kan være. Føringene gjelder for *alle* kommunale kontrollregimer men varierer med hvilken organisasjonsform virksomhetene som kontrolleres har fordi variasjon i organisasjonsform medfører variasjon i virksomhetenes grad av fristilling fra kommuneledelsen. Med fristilling menes spredning av funksjoner og myndighet fra det politiske sentrum til organisasjoner og institusjoner mer fjernt fra dette (Grønlie og Selle 1998). Variasjonen i grad av fristilling påvirker forholdet mellom den politiske kontrollen og virksomhetenes internkontroll, jamfør figur 2.1.



Figur 2.2 Kommunale organisasjonsformer ordnet etter grad av fristilling.

I tillegg til at det er variasjon *mellom* de tre modellene vil det også i praksis være variasjon *innenfor* samme modell. Dette skyldes at presiseringer av kontrollregimers formelle struktur gjøres av den enkelte kommune og den enkelte virksomhet. Kommunene presiserer den politiske kontrollens formelle struktur. Dette gjøres gjennom kommunens reglement, herunder organisasjonskart, fullmaktshierarki og instruks fra den politiske og administrative ledelse. Disse er gyldige for alle kommunale kontrollregimer i den aktuelle kommune. Internkontrollens formelle struktur presiseres i hovedsak av virksomhetenes ledelse gjennom intern reglement og prosedyre- og rutinebeskrivelser. I tillegg kan det være stilt bestemte krav til virksomhetenes formelle struktur i kommunens generelle reglement. I slike tilfeller vil kravene gjelde for alle virksomhetene i den kommunen.

I den videre fremstillingen av kontrollregimer skilles det mellom tre ulike modeller: etatsmodellen, foretaksmodellen og selskapsmodellen. Modellene refererer til kommunale kontrollregimer som kontrollerer henholdsvis kommunale etater,

kommunale foretak og kommunale aksjeselskap som er heleid av en eller flere kommuner.

Avgrensingen til disse tre organisasjonsformene er gjort av to grunner. For det første er virksomhetene fra de tre casene eksempler på disse organisasjonsformene. For det andre er disse organisasjonsformene de mest utbredte i kommune-Norge. Å organisere kommunale virksomheter som etater har vært den ”tradisjonelle” måten å organisere kommunal virksomhet på (Resch-Knudsen 2007:19), mens tall fra 2006 viser at blant selskaper med kommunalt (eller fylkeskommunalt) eierskap så er kommunalt aksjeselskap og kommunalt foretak de to mest utbredte organisasjonsformene. De utgjorde henholdsvis 79,7 prosent og 10,1 prosent av alle selskaper med kommunalt eller fylkeskommunalt eierskap i 2006 (Gjertsen og Magnussen 2006:31).

I etats- og foretaksmodellen løper det to linjer for den politiske kontrollen fra kommunestyre overfor virksomhetene. En går gjennom formannskap, faste utvalg med videre til administrasjonssjefen i etatsmodellen, eventuelt byrådet hvis kommunen har parlamentarisk styringsform, og styre i foretaksmodellen. Kontrollen er her en del av styrings- og ledelsesansvaret i hvert ledd fra kommunestyre til ledelsen i den enkelte virksomhet. Den andre kontrollinjen går gjennom kontrollutvalget til revisjonen/sekretariatet, og er i relasjon til de politiske utvalg og administrasjonssjefen av ”ekstern” karakter (Ot.prp. nr. 70 (2002-2003):14-15). De to kontrollinjene omtales heretter som henholdsvis den ”administrative linjen” og ”kontrollutvalgslinjen”. Forskjellen mellom de to går på meningsinnholdet i den administrative linjen.

Til forskjell fra etats- og foretaksmodellen utgjør virksomhetene som er gjenstand for kontroll i selskapsmodellen selvstendige rettssubjekt. Dette medfører store endringer i kontrollinjenenes form og innhold. Den ”administrative linjen” erstattes av to andre kontroll-linjer, ”styringslinjen” hvor kontrollen går fra generalforsamling via styre til daglig leder, og ”revisorlinjen” hvor selskapets revisor utnevnt av generalforsamlingen utøver kontroll av styre og selskapets regnskaper.

”Kontrollutvalgslinjen” eksisterer i selskapsmodellen også, men har et annet meningsinnhold enn i etats- og foretaksmodellen.

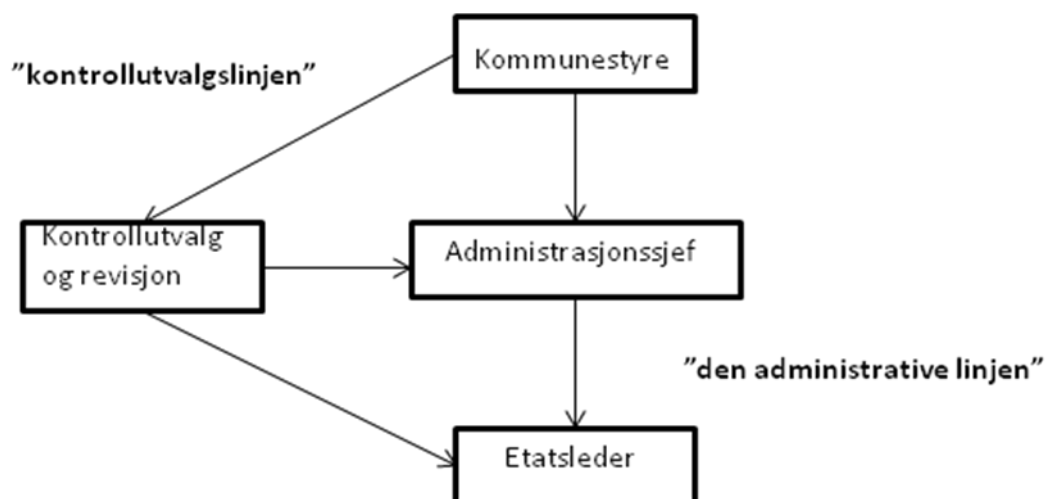
Tabell 2.2 Politiske kontroll-linjer i ulike modeller av kontrollregimer.

Kontrollregime Politiske kontroll-linjer	Etatsmodellen	Foretaksmodellen	Selskapsmodellen
Administrative linjen	X	X	
Styringslinjen			X
Revisorlinjen			X
Kontrollutvalgslinjen	X	X	X

I de følgende avsnittene forklares den formelle strukturen til de politiske kontroll-linjene i de tre modellene, og hvilken type kontroll - *ex ante* og/eller *ex post* - som utføres i disse. Siden virksomhetenes internkontroll varierer mellom de enkelte virksomhetene blir ikke den kommentert videre i dette kapitlet. Kapittel 4 gjennomgår internkontrollens formelle struktur i de virksomhetene som er gjenstand for oppgavens analyse.

2.3.2 Etatsmodellen

Den politiske kontrollen i etatsmodellen består av ”kontrollutvalgslinjen” og ”den administrative linjen”. Førstnevnte består av kontrollutvalget og revisjonen, mens sistnevnte består av administrasjonssjefen og leder for etaten (se figur 2.3). I kommuner med formannskapsmodell er administrasjonssjefen også kjent som rådmannen, mens i kommuner med parlamentarisk styringsform utgjør byrådet både det politiske og administrative lederskapet.



Figur 2.3 De politiske kontroll-linjene i etatsmodellen.

Kontrollutvalgslinjen

Kontrollutvalget har ansvaret for å forestå det løpende tilsyn med alle virksomheter som tilhører kommunen som rettssubjekt, herunder den sentrale administrasjonen, kommunale etater og kommunale foretak (Kommuneloven § 77). Utvalget utøver tilsyn på vegne av kommunestyre. I dette ligger at kommunestyret kan gi generelle eller spesielle instruksjoner for kontrollutvalgets virksomhet (Bråthen, m.fl. 2007:45). Tilsynet utøves gjennom *ex post* kontroll, i hovedsak basert på de kontrollaktivitetene som blir rapportert og utført av revisjonen. Kontrollutvalget har ingen instruksjonsmyndighet overfor administrasjonssjefen eller de kommunale virksomhetene. Prosedyren er at utvalget kan komme med anbefalinger til kommunestyret, så er det opp til kommunestyret å vurdere om de vil iverksette utvalgets anbefalinger.

Revisjon av kommunale etater (og foretak) skal omfatte regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon (Kommunelovens § 78 nr. 2). Med regnskapsrevisjon menes at kommunens regnskaper skal revideres på en betryggende måte og det skal utføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk⁵ (Bråthen, m.fl. 2007:67).

⁵ God kommunal revisjonsskikk er en rettslig standard som gjelder for både regnskaps- og forvaltningsrevisjon (Bråthen, Frydenberg og Rogndokken 2007:84).

Forvaltningsrevisjon skal utføres årlig, men det er opp til den enkelte kommune å bestemme omfanget av forvaltningsrevisjonen (Bråthen, m.fl. 2007:51).

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (Kommuneloven § 77 nr. 4). Gjennom sin bestiller-rolle er det kontrollutvalget som i siste instans avgjør hva den årlige forvaltningsrevisjonen skal bestå i. Siden ingen av de aktuelle rettskildene sier noe nærmere om hvordan bestiller-rollen skal utføres står kontrollutvalget relativt fritt til hvordan det vil utøve sin rolle (Bråthen, m.fl. 2007:95).

Utvalgets sammensetning bestemmes av kommunestyret. Minst ett av utvalgets medlemmer må være medlem av kommunestyret, mens ordfører, varaordfører, medlemmer og varamedlemmer av formannskapet, eventuelt kommunalrådet, og ansatte i kommunen er utelukket fra valg (Kommuneloven § 77 nr. 2).

Hovedgrunnene til begrensningene er hensynet til utvalgets uavhengighet og det faktum at en del av kontrollutvalgets kontrollopgaver er å kontrollere administrasjonen og ledelsen av denne (Werring 1994:36).

Fra 2004 har det vært opp til den enkelte kommune å velge om revisjonen skal utføres av et privat selskap eller kommunen. Ved sistnevnte tilfelle kan det gjøres ved at kommunen har en egen ansatt revisor, en egen kommunerevisjon eller gjør det gjennom et interkommunalt samarbeid.

Den administrative linjen

Gjennom den administrative linjen utøves både *ex ante* og *ex post* kontroll.

Kommunestyret har det overordnede tilsynsansvaret overfor de kommunale etatene. Det vedtar kommunens reglement og vedtekter, direktiver og instruksjoner om hvordan etatene skal drives. Dette er eksempler på *ex ante* kontroll. Gjennom muligheten til å korrigere administrasjonen og etatsledelsen sine handlinger i etterkant så har kommunestyret anledning til å utøve *ex post* kontroll. Samtidig kan kommunestyret som kommunens øverste kommunale organ (Kommuneloven § 6) når som helst, i

prinsippet, gripe inn med direktiver, instruks, eller lignende dersom en etat ikke gjennomfører den politikken tilfredsstillende.

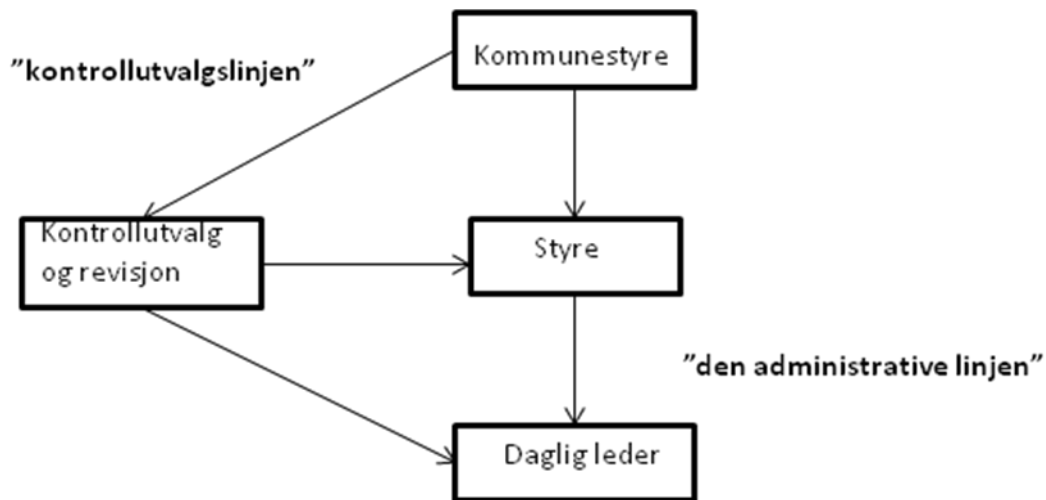
Administrasjonssjefen har ansvaret for å føre det daglige administrative tilsyn som blant annet innebærer å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruks, og at *den er gjenstand for betryggende kontroll*, (kommunelovens § 23 nr. 2⁶). Etatslederen har i egenskap av å være øverste leder for etaten ansvaret for å kontrollere at de interne kontrollrutinene er i henhold til gjeldende lover og forskrifter. Dette lederansvaret er som regel nedfelt i en lederinstruks utarbeidet av kommunestyre eller administrasjonssjefen. Både administrasjonssjefen og etatslederen kan utøve sitt kontrollansvar gjennom *ex ante* og *ex post* kontroll. Gjennom å lage retningslinjer, rutinebeskrivelser med mere kan de utøve *ex ante* kontroll, og gjennom for eksempel kontroller av de underordnedes beslutningsanferd kan de utøve *ex post* kontroll.

2.3.3 Foretaksmodellen

Kommunalt foretak som en mulig organisasjonsform trådte formelt i kraft 1. januar 2000. Nyetableringen kan sees på som et eksempel på *indre fristilling*, en prosess hvor administrative enheter som tidligere utgjorde en del av kommuneadministrasjonen flyttes over i nye administrative enheter med en viss grad av autonomi. Siktemålet med den nye organisasjonsformen var: ”å balansere mellom behovet for kommunal styring og kontroll på den ene siden og frihet for foretaksledelsen på den andre” (Bjella m.fl. 2001:52).

Den politiske kontrollen i foretaksmodellen består av ”kontrollutvalgslinjen” og ”den administrative linjen”. Kontrollorganene i ”kontrollutvalgslinjen” har samme fullmakter og oppgaver i foretaksmodellen som beskrivelsen gitt i etatsmodellen. ”Den administrative linjen” består av styre og daglig leder (se figur 2.4).

⁶ Det samme ansvaret gjelder for byrådet i kommuner med parlamentarisk styringsform, jf. kommunelovens § 20 nr.2.



Figur 2.4 De politiske kontroll-linjene i foretaksmodellen.

Den administrative linjen

Kommunestyret er foretakets øverste organ, men foretaket ledes etter reglene i kommuneloven kap. 11 av et styre og en daglig leder. Daglig leder ansettes av styret og har ansvaret for den daglige driften av foretaket, herunder internkontrollen. Styret på sin side har ansvar for å føre tilsyn med daglig leder, herunder påse at internkontrollen er effektiv og i overensstemmelse med lover og regler.

Styre har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Videre skal styret påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens økonomiplan, årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyre (Kommuneloven § 67 pkt. 1). Å "påse" antas å være noe sterkere enn "å føre tilsyn med" fordi det også innebærer en plikt til å rette opp forhold hvis det foreligger svikt (Kommunerevisjonen 2006a:17). Styre og daglig leder kan utøve *ex ante* og *ex post* kontroll på samme måte som administrasjonssjefen og etatslederen i etatsmodellen.

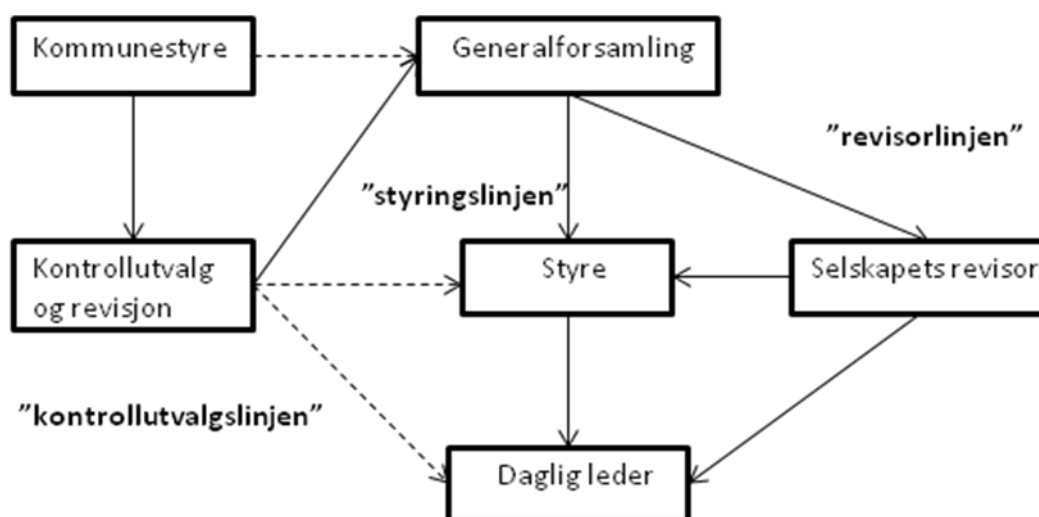
Hovedforskjellen mellom kommunale etater og kommunale foretak er at administrasjonssjefen har begrenset myndighet overfor daglig leder i foretaket. Daglig leder i et foretak er direkte underlagt styret og dets instruksjons- og omgjøringsmyndighet, ikke administrasjonssjefens. Styrets reelle stilling som leder av

foretaket avhenger i stor grad av i hvilken grad kommunestyret begrenser dets handlefrihet. Det kan de gjøre via vedtektene, økonomiplan, budsjett og andre former for vedtak og instruks, i tillegg til at kommunestyret velger styrets medlemmer⁷ (Resch-Knudsen 2007:20-21).

2.3.4 Selskapsmodellen

Å etablere kommunale aksjeselskap kan sees på som et eksempel på *ytre fristilling*, en prosess hvor kommunale tjenester og virksomheter flyttes ut av kommunen og over i nye selskap som er selvstendige rettssubjekt.

Den politiske kontrollen i selskapsmodellen består av "kontrollutvalgslinjen", "styringslinjen" og "revisorlinjen". Fordi kommunale aksjeselskap er selvstendige rettssubjekt har kontrollorganene i "kontrollutvalgslinjen" andre fullmakter og oppgaver i selskapsmodellen sammenlignet med etats- og foretaksmodellen. "Styringslinjen" består av generalforsamling, styre og daglig leder, mens "revisorlinjen" består av selskapets revisor som er utnevnt av generalforsamlingen (se figur 2.5).



Figur 2.5 De politiske kontroll-linjene i selskapsmodellen.

⁷ I kommuner med parlamentarisk styringsform er det byrådet, ikke kommunestyre, som begrenser styrets handlefrihet.

Som det fremgår av figur 2.5 er linjene for den politiske kontrollen mer komplekse i selskapsmodellen enn i de to foregående modellene. De stiplede linjene indikerer mulige kontroll-linjer, det er opp til det enkelte kontrollorgan om de vil utøve noe kontroll.

Kontrollutvalgslinjen

Som i etats- og foretaksmodellen så utøver kontrollutvalget og revisjonen i selskapsmodellen sitt tilsyn gjennom *ex post* kontroll. En kan skille mellom tre varianter av tilsynsoppgaver som kontrollutvalget og/eller revisor har i selskapsmodellen:

- kontrollutvalget *skal* påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper med mer, også kalt eierskapskontroll (Kommunelovens § 77 nr. 5)
- kontrollutvalget og revisor har en innsynsrett i heleide kommunale aksjeselskaper, også kalt selskapskontroll (Kommunelovens § 80 første ledd)
- kommunestyret *kan* gjennom positivt vedtak åpne for at kontrollutvalget og revisjonen kan utføre forvaltningsrevisjon (Kommunelovens § 80 annet ledd)

(Bråthen m.fl. 2007:123)

Eierskapskontrollen er obligatorisk og omfatter utelukkende å føre tilsyn med kommunens forvaltning av egne interesser. *Selskapskontroll* forutsetter en mer aktiv utførelse av tilsynet i forhold til selskapene. Men lovverket er svært generelt utformet når det gjelder utførelsen av selskapskontroll, noe som etterlater et visst tolkingsrom for kommunene (Gjertsen og Magnussen 2006:66). Dette skyldes for det første at det ikke er konsistens i begrepsbruken på dette området i lovverket. For det andre sier ikke rettskildene noe om hvilke undersøkelser kontrollutvalget og revisjonen kan eller skal gjennomføre i sin selskapskontroll etter kommunelovens § 80 første ledd: ”Hvem som faktisk skal utøve selskapskontroll, og hva som menes med selskapskontroll, er et av punktene det er uklarhet om per i dag” (Rogndokken 2009 [intervju]).

Departementet har uttalt at innsynsretten: ”bør begrenses til det innsyn som er

nødvendig for å danne grunnlaget for utarbeidingen av planen for selskapskontroll” (sitert i Bråthen m.fl. 2007:126). Det er uklart hva planen for selskapskontroll skal omfatte, men det er grunn til å anta at den må inkludere eierskapskontroll, bruk av innsynsretten jf. Kommunelovens § 80 annet ledd og eventuelt forvaltningsrevisjon (Bråthen, m.fl. 2007:129).

Forvaltningsrevisjon av kommunale aksjeselskap er frivillig. Det er opp til den enkelte kommune å avgjøre om, og eventuelt i hvilket omfang, kontrollutvalget og revisjonen skal utføre forvaltningsrevisjon av kommunale aksjeselskap. Fordi kontrollutvalget ikke kan iverksette forvaltningsrevisjon uten at det er hjemlet i et positivt vedtak i kommunestyret først er iverksettelse av forvaltningsrevisjon en mer omstendelig prosess i selskapsmodellen enn i etats- og foretaksmodellen.

Styringslinjen

I et aksjeselskap utøver aksjeeierne den øverste myndighet gjennom generalforsamlingen (Aksjeloven § 5-1 nr.1). Utenfor generalforsamlingen har eierne ingen formell makt i selskapet. I kommunale aksjeselskap oppretter eierkommunen, ved kommunestyret, operative eierorgan som består av representanter fra kommunestyret. I interkommunale aksjeselskap gjøres dette av kommunene i fellesskap. Kommunestyret kan gi instruks til representantene om at de skal føre kommunens politikk i generalforsamlingen og hvordan det skal gjøres.

Til forskjell fra etats- og foretaksmodellen så er ikke kommunestyret et eget organ i selskapsmodellen. Det er generalforsamlingen som utgjør det øverste organet. Representantene i kommunenes operative eierorgan skal på vegne av kommunestyret og kommunen som eier ivareta eiernes interesser overfor styret. Primært gjøres det gjennom *ex ante* kontroll: vedtekter, instruks, eierskapsmelding (hvis det er utarbeidet) og andre vedtak som fastsetter rammer og gir nærmere regler for styret og

daglig leder (Resch-Knudsen 2007:26). I tillegg er det generalforsamlingen som velger hvem som skal sitte i styret (Aksjeloven § 6-3⁸).

Styret i aksjeselskap har et forvaltnings- og tilsynsansvar overfor daglig leder og selskapet for øvrig. Forvaltningsansvaret innebærer at styret skal sørge for en forsvarlig organisering av selskapet, i nødvendig utstrekning fastsette planer, budsjetter og retningslinjer for virksomheten (Aksjeloven § 6-12 nr.1 og 2). Dette er eksempler på *ex ante* kontroll. Videre plikter styret å påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll og styret skal iverksette de undersøkelser det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver (Aksjelovens § 6-12 nr. 3 og 4). Dette er eksempler på *ex post* kontroll.

Tilsynsansvaret innebærer at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig (Aksjeloven § 6-13). For kommunale AS gjelder også en informasjonsplikt overfor eierne (Akseloven §5-15). Daglig leder har ansvaret for den daglige ledelse av selskapet, og ansettes av styret hvis ikke annet er bestemt i vedtektene (Aksjeloven § 6-2). I saker som etter selskapets art er av usedvanlig eller stor betydning er det styre som skal fatte beslutningene (Aarum 1994:61).

Revisorlinjen

Pliktene og oppgavene til selskapets revisor er nedfelt i Revisorloven. Revisoren skal vurdere om selskapets årsregnskap er utarbeidet og fastsatt i samsvar med lov og forskrifter, og om selskapets ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i samsvar med lov og forskrifter. Videre skal revisoren se etter at styre har ordnet formuesforvaltningen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll. Gjennom revisjonen skal revisoren bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil (Revisorloven §5-1).

⁸ Dette gjelder ikke valg av representanter for de ansatte. Hvis det er mer enn 30 ansatte i selskapet så har de ansatte krav på representasjon i styret, jf. aksjeloven § 6-4.

3. Metode

Kapitlet redegjør for oppgavens metodiske tilnærming for å besvare oppgavens problemstillinger og består av to hoveddeler. Først oppgavens forskningsdesign hvor det redegjøres for oppgavens forståelse av kausalitet, valget av komparativ casestudie som forskningsdesign og utfordringer knyttet til generalisering av funnene fra den empiriske analysen. Andre del går gjennom de forskningsmetodene som er brukt, datamaterialet oppgaven bygger på og utfordringer knyttet til validitet og reliabilitet diskuteres i den forbindelse.

3.1 Forskningsdesign

3.1.1 Det vanskelige spørsmålet om kausalitet

Statsvitenskapen befinner seg i skjæringspunktet mellom en naturvitenskapelig og humanistisk vitenskapsforståelse. Spissformulert spenner forskningen innenfor statsvitenskap mellom forskere med en ambisjon om å avdekke samfunnsmessige lovmessigheter og de som mener at det å påpeke samfunnsmessige lovmessigheter er umulig. Denne uenigheten er en ontologisk uenighet og de er per definisjon uløselige (Gerring 2004:352). Det dreier seg om uenighet om hvordan den sosiale virkeligheten *er*. Likevel er det viktig at forskere har et klart og bevisst forhold til egne ontologiske antagelser fordi disse har implikasjoner for forskerens analytiske fokus og hva forskeren velger å undersøke (Gerring 2004:352; Renå 2007:15).

Ontologisk plasserer casestudie seg som forskningsdesign i en midtposisjon mellom det nomotetiske og idiografiske vitenskapsidealet (Gerring 2004:352). Casestudier bygger på en antagelse om at enheter verken er helt sammenlignbare eller umulig å sammenligne. Vi kan aldri være helt sikre når vi trekker en kausal slutning (King m.fl. 1994:79), men oppgaven antar at den sosiale virkeligheten inneholder regulariteter som i noen grad lar seg avdekke, at det finnes sekvenser av virkelige hendelser som

har like egenskaper (Egeberg 1992:187). Mer spesifikt antar oppgaven at det er kausale mekanismer som gjør seg gjeldende, det vil si sekvenser av hendelser som er kausalt forbundet og som i virkeligheten vil gjentas hvis bestemte betingelser er oppfylt (Mayntz 2004:241). Oppgavens ambisjon er å identifisere formelle og uformelle strukturelle egenskaper ved de tre kontrollregimene som fungerte som betingelser for at kausale mekanismer gjorde seg gjeldende. Ambisjonen er ikke å påvise kausalitet *per se* men å identifisere strukturelle betingelser som muliggjorde en uønsket kausal mekanisme: aktør med korrupte intensjoner valgte å utøve korrupte handlinger.

3.1.2 Komparativ casestudie

Fokuset på få enheter og formen ("hvilken betydning"/"hvorfor") og substansen (betydningen av kontrollregimers utforming for korrupsjonsrisikoen i kommunale virksomheter) på oppgavens problemstillinger gjør komparativ casestudie til det mest egnede forskningsdesignet. Det finnes en rekke teknikker for caseutvelgning når en gjør komparative casestudier. Oppgavens utvelgingsmetode kan ses på som det Gerring (2007:89) kaller 'diverse case'-metoden. Det primære siktemålet er maksimal varians langs relevante dimensjoner (Gerring 2007:97-98).

Komparative casestudie har mange av de samme egenskapene som casestudier som bare fokuserer på en enhet. Casestudiets styrke er dybden i forskningsdesignets analytiske fokus (Gerring 2007:49). Oppgaven forstår casestudie som: "dybdestudie av et enkelttilfelle med en ambisjon om – i hvert fall delvis – å generalisere til et større (definert) univers" (Gerring 2007:20, min oversetting). Kjernen i definisjonen er casestudiets doble funksjon. På samme tid er casestudier partikulære og generelle (Gerring 2007:78). Siktemålet for casestudie er å komme med (i) fremme hypoteser m enkelttilfelle som er gjenstand for empirisk undersøkelse og (ii) trekke slutninger til den større klasse fenomener det er en del av.

Casestudiets doble ambisjon er fremtredende i denne oppgaven. For det første ønsker oppgaven gjennom et dybdestudie av Bærum-saken, Undervisningsbygg-saken og

Vannverkssaken å identifisere hvilke kontrollmekanismer som sviktet i kommunenes kontrollregimer (problemstilling IIa). Derneſt ønsker oppgaven å sammenligne funnene i analysen av de tre casene for å undersøke om virksomhetenes organisasjonsform har hatt noen betydning for korrupsjonsrisikoen (problemstilling IIb). Samtidig er oppgaven studie av en større gruppe enheter. Konklusjonene fra oppgavens problemstilling IIa og IIb belyser oppgavens generelle problemstilling og har overføringsverdi til andre enheter innenfor samme gruppen enheter.

Eksempler på hva?

For å kunne hevde at oppgavens funn kan generaliseres er det avgjørende å definere hva slags type enheter enhetene som studeres er eksempler på. I denne oppgaven er spørsmålet av teoretisk karakter (Ragin 1992) og det er ikke ett enkelt svar til spørsmålet. Generelt formulert er enhetene tre kommunale virksomheter og det analytiske fokuset er kontrollregimene, kontrollen av de ansatte i disse virksomhetene. Dette gjøres på to nivåer, ved å undersøke virksomhetenes internkontroll og den politiske kontrollen av virksomhetene. Det er altså ikke den politiske kontrollen som sådan, men den politiske kontrollen *i relasjon* til en bestemt virksomhet som undersøkes.

Todelingen gjelder også for hva de tre enhetene er eksempler på. For det første er enhetene eksempler på kommunale virksomheter. Funn som gjelder virksomhetenes internkontroll kan ha overføringsverdi til andre kommunale virksomheter. For det andre, på et høyere abstraksjonsnivå, er enhetene eksempler på kontrollregimer. De samlede funnene fra analysen, herunder den politiske kontrollen av virksomhetene og forholdet mellom de to, kan ha overføringsverdi til andre kontrollregimer.

Generalisering

Men i hvilken grad kan funnene fra analysen overføres til andre enheter? Den tradisjonelle oppfatningen har vært at man ikke kan trekke generelle slutninger fra casestudier. Argumentasjonen går på at en ikke kan si noe generelt om en større gruppe enheter på bakgrunn av en enkelt enhet (Geddes 2003:134).

Representativitetsproblemet gjør at casestudie relativt sett er svakere når det gjelder ekstern validitet – generalisering – sammenlignet med indre validitet som gjelder kausalforhold innenfor det fenomen som skal studeres (Gerring 2007:43).

Men selv om casestudier aldri kan bli statistisk representative så kan de være analytisk representative. Det vil si at den observerte enheten kan bli ansett som representant for en større klasse av enheter. Forutsatt at enheten er typisk for sin klasse enheter så vil funn fra analysen av den ene enheten være relevant for den større klassen av enheter. Analytisk generalisering baserer seg derfor på teoretisk argumentasjon om likhet mellom enheter. Muligheten til å generalisere på bakgrunn av casestudier avhenger derfor av vår evne til å definere hvordan den studerte enheten passer inn i et teoretisk univers (Andersen 1997). Viktig i denne sammenheng er at generaliseringen er knyttet til prosesser, ikke korrelasjoner. Ambisjonen er å finne generelle mekanismer, ikke generelle samvariasjoner (Mayntz 2004:238). Overført til komparative casestudier er idealet at de utvalgte enhetene representerer maksimal variasjon i det teoretiske universet for å gjøre funnene så representative som mulig (Ragin m.fl. 1996:752).

Oppgavens enheter er representanter av tre ulike grupper enheter, det gjelder uavhengig om det med enheter refereres til de kommunale virksomhetene eller de kommunale kontrollregimene. Variasjonen på den ene uavhengige variabelen (formell struktur) har to styrker i forhold til funnenes forklaringskraft. Hvis analysene av de tre casene gir noen av de samme forklaringene styrker dette funnenes forklaringskraft fordi de forekommer uavhengig av variasjon i formell struktur. Dernest hvis det er variasjon i forklaringene kan det skyldes variasjonen i den formelle strukturen. Det siste argumentet er ikke like opplagt som det første. For hvis det er variasjon mellom funnene fra de tre analysene er det store spørsmålet om dette skyldes variasjonen i den formelle strukturen eller om det skyldes variasjon i andre faktorer som ikke er tatt i betraktning i analysene. På spørsmål som dette finnes ikke noe enkelt svar. Det er forskeren som, på bakgrunn av sin teoretiske kunnskap og empiriske forståelse av

casene, må trekke slutninger om hva som er årsaken til variasjonen (Ragin m.fl. 1996:763).

Idealet om maksimal variasjon kan brukes som innvending mot oppgavens caseseleksjon. Geddes (2003) har kritisert komparative casestudie som metode for manglende variasjon på avhengig variabel. For at en antatt sammenheng mellom X og Y skal ha noen forklaringskraft må man også undersøke tilfeller hvor Y ikke er tilfellet. I alle casene har det forekommet korrupt atferd noe som gjør faren for skjevhet på den avhengige variabelen stor. Geddes kritikk berører oppgavens ambisjon om å besvare en generell problemstilling (I) på bakgrunn av funnene fra analysen av de tre casene. Selv om en må anta at det er en skjevhet i enhetenes verdi på avhengig variabel mener jeg funnene likevel kan ha generaliseringsverdi. Å inkludere enheter hvor det ikke har forekommet korrupt atferd ville ikke nødvendigvis gitt større variasjon på avhengig variabel – korrupsjonsrisiko. Det kan tenkes at disse enhetene ville være eksempler på svake kontrollregimer, men at det ikke hadde forekommet korrupt atferd fordi det ikke fantes noen korrupte aktører i kontrollregimet. Poenget er at å velge ut enheter som er representative for dem med lav korrupsjonsrisiko fremstår som en vanskelig utfordring.

En annen utfordring knyttet til enhetenes representativitet er variasjonen som finnes innenfor hver klasse enheter. Det teoretiske universet er kommunesektoren, hvor fokuset er på kontrollen av ansatte i kommunale virksomheter. Norske kommuner har forskjellig styringsform. De fleste kommuner har en variant av formannskapsmodellen, mens noen kommuner har en parlamentarisk styringsform. Oslo kommune, som Undervisningsbygg-saken er fra, har parlamentarisk styringsform, mens Bærum kommune og kommunene som eier selskapene NRV og RA-2 har formannskapsmodell. Videre er NRV og RA-2 interkommunale virksomheter, og følgelig er det snakk om et interkommunalt kontrollregime. Til slutt kommer variasjonen i kommunestørrelse. Oslo kommune er den desidert største kommunen i Norge, og det kan derfor innvendes at Undervisningsbygg-saken ikke er representativ for andre kommunale foretak. Disse innvendingene er ikke uten

betydning. Poenget er at i hvilken grad funnene kan generaliseres avhenger av hvilket *abstraksjonsnivå* man opererer med.

Etatsmodellen har vært den ”tradisjonelle” måten å organisere kommunal virksomhet på, og formannskapsmodellen er mest utbredt blant norske kommuner. I lys av dette mener jeg funnene fra analysen av Bærum-saken kan ha stor overføringsverdi til andre kommunale etater. For Undervisningsbygg-saken stiller ting seg noe annerledes jamfør det som allerede er sagt. Som et eksempel på *kommunalt foretak i norske kommuner* har Undervisningsbygg-saken begrenset overføringsverdi. Men Oslo kommune har seks andre foretak (Oslo kommune 2009). Videre er det slik at flere av de andre store norske byene har en parlamentarisk styringsform. Ved å gå ned et abstraksjonsnivå og se på Undervisningsbygg-saken som et eksempel på *kommunalt foretak i store norske kommuner med parlamentarisk styringsform* får funnene større overføringsverdi. Den samme linjen av argumentasjon kan anvendes for Vannverkssaken. Ved å se den som et eksempel på *interkommunalt selskap i norske kommuner* vil funnene kunne ha en overføringsverdi. Hva så med den komparative analysen? Kommunal organisering er svært mangfoldig, spesielt etter at den nye kommuneloven ga kommunene større valgfrihet med hensyn til organisering av egen virksomhet (Bukve og Offerdal 2002). Derfor vil det alltid være begrensninger av denne typen ved komparative casestudier av norske kommuner og kommunale virksomheter. Videre kan variasjonen mellom sakene også ses på som en styrke, jamfør idealet om maksimal variasjon i det teoretiske universet.

En annen generell innvending mot analytisk generalisering som vitenskapelig metode er at den ikke muliggjør falsifisering av teori. En komparativ casestudie av tre enheter er ikke statistisk representativ og rigorøs testing av teori er derfor umulig.

Innvendingen berører ikke oppgaven da den ikke har noen slik ambisjon. Oppgaven er primært eksplorerende i formen med en teorigenererende ambisjon – å bidra med empiriske innsikter som kan generere hypoteser og teoridannelse om større klasser av enheter. I dette henseende er komparative casestudie et velegnet forskningsdesign (George og Bennett 2005).

3.2 Forskningsmetode

Modellene som ble beskrevet under punkt 2.3 er basert på relevante lover og forskrifter (Kommuneloven, Aksjeloven, Revisorloven, Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner, Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner) tilhørende forarbeider samt relevant litteratur (se 2.3). Fordi det den seneste tiden har skjedd en del endringer i lovverket på området kontroll og revisjon av kommunale virksomheter intervjuet jeg en fagperson på området – Ole Kristian Rogndokken – for å få en faglig tolkning av den seneste rettsutviklingen på området. Rogndokken er daglig leder i Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) som er en yrkesfaglig interesse-organisasjon og et serviceorgan for alle som arbeider med revisjon av eller tilsyn med kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Korrupsjon er også et område hvor rettsutviklingen har vært stor de seneste årene. I 2003 kom egen straffelovsparagraf om korrupsjon. Rettspraksisen på området har vært i stadig utvikling de seneste årene, jamfør det økende antall korrupsjonssaker (Gedde-Dahl m.fl. 2008). Derfor intervjuet jeg en fagperson på området – Anne-Mette Dyrnes – for å få en kyndig juridisk vurdering av de seneste års utvikling på området. Dyrnes er lagdommer i Borgarting lagmannsrett og var nestleder i regjeringens antikorrupsjons- og hvitvaskingsprosjekt som varte i perioden 2002-2005 hvor det nasjonale hovedmålet var bekjempelse av økonomisk kriminalitet (Regjeringen 2009).

Metodene som er brukt i den empiriske analysen er dokumentanalyse og semi-strukturerte intervjuer av nøkkelinformanter. Datagrunnlaget for dokumentanalysen er gransknings- og revisjonsrapporter av de tre virksomhetene, domsavsigelsene, dokumenter som beskriver kommunenes regelverk og virksomhetenes rutiner og prosedyrer samt noen presseklipp fra mediedekningen av korrupsjonssakene. I Undervisningsbygg-saken har jeg også gått gjennom alle styreprotokollene i perioden 2004-2006 for å undersøke i hvilken grad styret fulgte opp kritikken fra kommunerevisjonsrapporten fra 2004. Disse dataene er hovedkilden for det empiriske

materialet. Gransknings- og revisjonsrapportene er resultat av omfattende arbeid. Det har vært reist kritikk mot å bruke granskningsrapporter som grunnlag for slutninger (Berg Olsen 2007:37), men kritikken har ikke gått på granskningsrapporter av denne typen. Videre har politiet utført etterforskning parallelt med granskningsarbeidene, og granskningsrapportenes innhold støttes av domsavsigelsene. For revisjonsrapportene er det lagt ved høringsuttalelser fra de aktørene som er involvert. I lys av dette mener jeg at det skriftlige datamaterialet har høy validitet. Videre mener jeg det rike skriftlige datamaterialet gir et godt grunnlag for å gjøre holdbare slutninger i den empiriske analysen. Rapportene, domsavsigelsene og sitatene hentet fra medieklipp er offentlig tilgjengelig, noe som styrker analysens reliabilitet. Den som måtte ønske det kan gå gjennom oppgavens skriftlige datamateriale for å etterprøve dets holdbarhet.

Nøkkelinformantene for de semi-strukturerte intervjuene har vært personer som var sentrale i granskingen av de tre virksomhetene i forbindelse med korrupsjonsavsløringene, og den tidligere eiendomssjefen i Undervisningsbygg. Intervjuene ble gjort våren 2009 og alle ble gjennomført ved personlig fremmøte. I etterkant sendte jeg et referat av intervjuet til informantene for å unngå misoppfatninger om hva informantene mente. Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer, det vil si at intervjueren hadde et sett av forberedte spørsmål, men med mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål⁹.

Informantene var Finn Wichstrøm, Per-Martin Svendsen, Janne Aassveen, Lars Jørgensen, Frode Jacobsen, Heidi Fjermeros, Bjørn Tore Saltvik og Frank Murud. Wichstrøm er leder i kontrollutvalget i Bærum kommune, mens Svendsen er leder for kommunerevisjonen i samme kommune og hadde en sentral rolle i forbindelse med granskingen av Bærum-saken. Janne Aassveen og Lars Jørgensen er ansatt som seniorrådgivere i kommunerevisjonen i Oslo kommune med ansvar for henholdsvis regnskaps- og forvaltningsrevisjon. Begge har hatt en sentral rolle i kommunerevisjonens granskings- og oppfølgingsarbeid av Undervisningsbygg.

⁹ Intervju-guidene er lagt ved som vedlegg til oppgaven.

Jørgensen var også med i granskingsarbeidet i forbindelse med den såkalte "Oslo-skandalen" i 1990 og har siden den gang jobbet med flere saker som omhandler korrupsjon og beslektede temaer. Frode Jacobsen er leder i kontrollutvalget i Oslo kommune, mens Heidi Fjermeros jobber som fagansvarlig regnskapsrevisor i Nedre Romerike distriktsrevisjon og ledet revisjonens granskingsarbeid av Vannverkssaken. Bjørn Tore Saltvik er partner og seniorrådgiver i advokatfirmaet G-partner. Firmaet har bred erfaring fra saker som omhandler korrupsjon. Det var blant annet ansvarlig for de to første granskningsrapportene i forbindelse med Bærum-saken og bistod Nedre Romerike distriktsrevisjon i sin gransking av Vannverkssaken. Frank Murud var hovedmannen i Undervisningsbygg-saken og er derfor en nøkkelinformant.

Intervjuene hadde tre funksjoner. Det var fruktbart å få innblikk i hvilke vurderinger som lå til grunn for rapportenes konklusjoner på enkelte områder og å få ytterligere informasjon om temaer, relevante for oppgaven, som ikke var utførlig beskrevet i rapportene. Intervjuene med medlemmer av kommunerevisjonene og kontrollutvalgene hadde ytterligere en funksjon, å få innsikt i rutinene for oppfølging av tidligere revisjonsrapporter i den respektive kommune. Intervjuet med den tidligere eiendomssjefen var fruktbart for å høre hans vurderinger og betraktninger om hvordan foretakets internkontroll fungerte. Muruds nærhet til det som foregikk gjør han til en førstehåndskilde, noe som er et ideal i forbindelse med et studie som dette (Kjelstadli 1992:169).

Datamaterialet fra intervjuet med den tidligere eiendomssjefen er ikke anvendt ukritisk. Her må det skilles mellom hva som blir sagt og hva informanten ønsker å oppnå med det han sier (Kvale 2001:148). Det er en fare for at det som ble sagt skyldtes en egeninteresse om å gi andre skyld for det som skjedde. Til dette skal sies at den han innrømmet de avdekkete forhold første gang han ble politiet, og har siden da samarbeidet med politiet og påtalemyndigheten. Videre var dommen hans rettskraftig noe som begrenser eventuell personlig gevinst av at andre blir ansvarliggjort for det som skjedde. Til slutt så muliggjør materialet fra intervjuet datatriangulering. Hvis Muruds opplysninger samsvarer med innholdet i det skriftlige

datamaterialet styrker dette dataenes validitet (Yin 2003:97). Hvis informantens opplysninger samsvarer med innholdet i det skriftlige datamaterialet er det rimelig å hevde at dette styrker dataenes validitet.

4. Caseanalyser: Korrupt atferd i tre kommunale virksomheter

De resterende tre kapitlene utgjør oppgavens empiriske analyse. Dette kapitlet analyserer de tre casene med det siktemål å besvare problemstilling IIa: *Hvorfor sviktet kommunenes kontrollregimer?* Her vil jeg vurdere i hvilken grad funnene fra analysen gir støtte til oppgavens to første hypoteser:

H1: Kontrollregimet forhindret ikke den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en mangelfull formell struktur.

H2: Kontrollregimet forhindret ikke den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en avvikende uformell struktur som hemmet innflytelsen av den formelle strukturen.

Kapittel 5 gjør en komparativ analyse av de tre casene med det siktemål å besvare oppgavens problemstilling (IIb) om betydningen av virksomhetens organisasjonsform for korrupsjonsrisikoen. Under dette vil jeg undersøke om funnene fra den komparative analysen gir støtte til oppgavens tredje hypotese (H3) om at det er en positiv sammenheng mellom virksomhetens grad av fristilling og korrupsjonsrisikoen i virksomheten. Kapittel 6 diskuterer den generelle problemstillingen (I) om hvilken betydning kontrollregimets utforming har for korrupsjonsrisikoen i kommunale virksomheter i lys av oppgavens funn.

Fokuset for analysen av de tre casene er forholdet mellom den strukturelle og den nivåbaserte dimensjonen i kontrollregimet (jamfør kap. 2.3). Det sentrale er hvordan kontrollregimets formelle og uformelle struktur påvirket internkontrollpraksisen, den politiske kontrollpraksisen, og forholdet mellom dem.

Dette kapitlet analyserer de tre casene. For å klargjøre siktemålet for de tre analysene er det fruktbart å dele inn problemstillingen – *hvorfor sviktet kommunenes kontrollregimer?* – i mindre, og mer avgrensede, case spesifikke forskningsspørsmål av ulike typer: deskriptive og forklarende. Inndelingen er gjort for å tydeliggjøre hva de forskjellige forskningsspørsmålene sikter til. Siktemålet med de deskriptive

spørsmålene er å beskrive relevante forhold i hvert case, mens de forklarende spørsmålene kopler svarene på de deskriptive spørsmålene til problemstillingen.

Deskriptive

1. Hva bestod den korrupte atferden i?
2. Hvordan ble den korrupte atferden oppdaget?
3. Hvordan var kontrollregimets formelle struktur?
4. Hvordan var kontrollpraksisen?

Forklarende

5. Hvordan kan egenskaper ved kontrollregimets formelle struktur forklare svikten i kontrollregimets kontrollpraksis?
6. Hvordan kan uformelle strukturer som var utviklet i kontrollregimet forklare svikten i kontrollregimets kontrollpraksis?

En uttømmende gjennomgang av den politiske kontrollpraksisen er umulig innenfor oppgavens rammer. Gjennomgangen avgrenses til å se på hvordan aktørene som var ansvarlig for den politiske kontrollen praktiserte sitt ansvar og om denne praksisen fikk noen implikasjoner for virksomhetene, herunder deres internkontroll. Derneft beskriveres kort hvilket etterspill de tre korrupsjonssakene fikk. Det sentrale er om noen i de politiske kontroll-linjene tok på seg noe ansvar eller ble stilt til ansvar for svikten i virksomhetenes internkontroll. Ansvarlighet er en sentral kontrollmekanisme for å få offentlige virksomheter til å handle i tråd med signalene fra de folkevalgte (Mulgan 2000:563). Uklare ansvarslinjer kan føre til at det er uklart hvem som skal utføre de ulike kontrolloppgavene, som igjen kan føre til at kontrolloppgavene ikke blir utført. Derfor er ansvarlighet også ansett som en viktig faktor i vurderingen av korrupsjonsrisikoen i en virksomhet (Klitgaard 1988:75; UNDP 2004:4). En annen mulig implikasjon av uklare ansvarslinjer er at det blir uklart hvem som har ansvaret for å rette opp i eventuelle mangler eller svikt i kontrollregimet.

Gjennomgangen av virksomhetenes internkontroll er avgrenset til fire områder (uthevet skrift):

Korrupsjon omhandler som regel penger i form av offentlige midler som på urettmessig vis kommer privatpersoner til gode (Uslaner 2002:5; Mauro 1998:269). For å kunne oppdage at penger i en offentlig virksomhet på urettmessig vis kommer privatpersoner til gode må man ha oversikt over virksomhetens økonomi. Ettersom virksomhetene som her undersøkes ikke oppdaget den korrupte atferden er det interessant å undersøke nærmere hvordan *økonomistyringen* var. Korrupsjon oppstår som regel i kontakten mellom det offentlige og markedet og offentlige anskaffelsesprosesser er i så måte et stort risikoområde for korrupsjon (Andvig og Fjeldstad 2001:1). Derfor undersøkes *virksomhetenes rutiner for anskaffelser og deres fakturakontroll*. Transparens og etterprøvbarehet er grunnleggende normer for offentlig sektor (Graver 2007:312), og anses i den internasjonale korrupsjonslitteraturen for å være viktige faktorer for å redusere risikoen for korrupt atferd (Della Porta og Mény 1997:178; Klitgaard 1988:75; UNDP 2004:4). Derfor er *rutiner for saksbehandling, herunder dokumentasjon og arkivering* inkludert som et tredje fokusområde. Etske retningslinjer kan bidra til å bevisstgjøre de ansatte om hvor grensene går for hva som er akseptert atferd (NOU 1993:28) og dermed redusere omfanget av korrupsjon i offentlig sektor (Martinez-Vazquez m.fl. 2007:215; Myrdal 1989:958). Derfor vil jeg undersøke om det eksisterte *etske retningslinjer* i virksomhetene og hvordan disse eventuelt ble formidlet til de ansatte.

Lov om offentlige anskaffelser fra 1999 er sentral i forbindelse med virksomhetens rutiner for anskaffelser og fakturakontroll. Et minimumskrav til virksomhetenes regler og rutiner for anskaffelsesprosessen er at de oppfyller kravene som er gitt i Lov om offentlige anskaffelser. Uavhengig av anskaffelsens størrelse skal oppdragsgiver i følge loven sikre at leverandører ikke forskjellsbehandles og at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet etterleves i anskaffelsesprosessen (Lov om offentlige anskaffelser § 5). Alle anskaffelser som overstiger den nasjonale terskelverdien på 500.000 kr¹⁰ er omfattet av

¹⁰ Frem til og med 8.september 2005 var den nasjonale terskelverdien 200.000 kr.

anskaffelsesforskriften¹¹. Sentrale prosedyrekrav for innkjøp over nasjonal terskelverdi er: krav til utlysningsform – oppdragsgiver plikter å kunngjøre oppdraget i Databasen for offentlige innkjøp (Doffin) - for å sikre konkurranse og likebehandling, og protokollføring for å sikre etterprøvbarhet.

De neste tre underkapitlene analyserer de tre casene og besvarer problemstilling IIa: *hvorfor sviktet kommunenes kontrollregimer?*. Underkapitlene begynner med bakgrunnsinfo om case, hva den korrupte atferden bestod i og hvordan den ble oppdaget. Deretter beskrives relevante aspekter ved kontrollregimenes formelle struktur hvor hovedfokuset vil være på virksomhetenes internkontroll som etterfølges av en gjennomgang av virksomhetenes internkontrollpraksis og den politiske kontrollpraksisen. Funnene analyseres fortløpende og gjennomgangene avsluttes med en sammenfattende analyse av funnene hvor problemstillingen besvares, og det vurderes om funnene gir støtte til oppgavens to første hypoteser (H1 og H2).

4.1 Bærum-saken

4.1.1 Bakgrunn

Eiendomsforvaltningen ivaretar kommunens eksisterende eiendommer og er underlagt rådmannen. Driftsbudsjettet for 2006 var på 305 millioner kroner (G-partner 2007a:18). Eiendomsforvaltningen har ansvaret for det ytre vedlikeholdet på de kommunale boligene. Vedlikeholdsarbeidet bestilles hos både interne og eksterne leverandører (Bærum kommune 2009a). I desember 2006 startet politiet etterforskning av en ansatt i Bærum kommunes Eiendomsforvaltning. Bakgrunnen var en mistanke om at Bærum kommune ble overfakturert av entreprenører som utførte male- og vedlikeholdsoppdrag for kommunen. Etterforskningen og den påfølgende rettergangen resulterte i at åtte personer ble dømt for grov korrupsjon 16.januar 2009

¹¹ Forskrift om offentlige anskaffelser av 15.juni 2001 nr 616.

(Asker og Bærum tingrett 2009). Min gjennomgang av kontrollregimet i Bærum-saken er avgrenset i tid til perioden 2002-2006 fordi granskningsrapportene og domsavsigelsen beskriver denne tidsperioden.

Feilfakturering: den korrupte atferden

Per Arne Ramstad var ansatt som avdelingsingeniør i eiendomsavdelingen i Bærum kommune. Siden juni 2001 var han fagansvarlig for overflatebehandling av kommunens eiendommer. Korrupsjonen fant sted ved at Ramstad mottok penger, varer og tjenester fra eksterne entreprenører som utførte maleroppgaver for kommunen. I egenskap av sin stilling hadde Ramstad ansvar for å tildele maleroppgaver til utenforstående firma for oppussing av barnehager og skoler. De eksterne entreprenørene, som senere ble dømt, fikk slike oppgaver av Ramstad. Oppgaver ble fakturert med for høye beløp (overfakturering), og noen av de dømte fikk utbetalt for fakturaer hvor det ikke var utført arbeid overhodet (fiktiv fakturering). Gevinstene av feilfaktureringen delte de eksterne entreprenørene med Ramstad (Asker og Bærum tingrett 2009; G-partner 2007a). Flere av de dømte forklarte i retten at de ved flere anledninger sendte inn fiktive tilbud for å simulere en tilbudskonkurranse og at det var Ramstad som tok initiativet til dette (Asker og Bærum tingrett 2009).

Avsløring og dom

Bærum kommune ved rådmannen ble desember 2006 kontaktet av politiet om at de kom til å pågripe en ansatt i Eiendomsforvaltningen for mistanke om organisert grov korrupsjon. Bakgrunnen for mistanken var bokettersyn foretatt av Fylkesskattekontoret i Buskerud overfor leverandører av malingstjenester i Lier-området. Mistanken om overfakturering mot Bærum kommune ble vekket på grunn av store inntekter og meget små kostnader til maling og andre råvarer. I tillegg til politiets etterforskning besluttet Bærum kommune å iverksette granskning av Eiendomsforvaltningen (G-partner 2007a og 2007b) og senere også andre deler av kommunens virksomheter (Hjelseth, Kilstad og Borgen DA 2007).

Høsten 2008 kom saken opp for Asker og Bærum tingrett, og dom ble avsagt 16. januar 2009. Ni personer stod på tiltalebenken. En fikk full frikjennelse, de resterende ble funnet skyldig på de fleste av tiltalepunktene. Alle de åtte ble dømt for grov korrupsjon og til å betale Bærum kommune totalt 16 millioner kroner i erstatning. I tillegg ble tre av de tiltalte dømt for å ha samarbeidet i en organisert kriminell gruppe etter den såkalte ”mafiaparagrafen”, straffelovens § 60 a), som aldri tidligere var blitt anvendt i det norske rettssystemet. Flere av de dømte anket dommen til lagmannsretten.

4.1.2 Kontrollregimets formelle struktur

Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune er en etat og det formelle kontrollregimet i Bærum-saken er derfor et eksempel på etatsmodellen. Den administrative kontrollinjen i Bærum var at fagansvarlig for overflatebehandling rapporterte til sin sjef, eiendomssjefen, som rapporterte til sin kommunalsjef som igjen rapporterte til rådmannen (se figur 4.1). Kontrollutvalgslinjen samsvarte med beskrivelsen gitt i kapittel 2 om etatsmodellen.



Figur 4.1 Den administrative linjen i Bærum-saken.

Internkontrollens formelle struktur i Eiendomsforvaltningen

Økonomistyring. Ansvar for regnskaps- og budsjettstyring i Eiendomsforvaltningen var tillagt økonomiansvarlig. Blant ansvarsoppgavene var: ”å påse at eiendomsforvaltningens budsjetter er korrekte i forhold til de vedtatte dokumenter” og å sørge for ”kontinuerlig regnskapsoppfølging over disponible midler og bruk av dem” (gjengitt i G-partner 2007a:25).

Innenfor rammen av det Eiendomsforvaltningen hadde tilgjengelig av midler til vedlikeholdsutgifter satte økonomiansvarlig opp en prognose per ansvarsområde fordelt på en driftsdel, en turnusdel og en "ettersleppspott". Driftsdelen skulle dekke utgifter til den løpende vedlikeholdsdriften mens turnusdelen skulle dekke utgifter til vedlikehold som var turnusbasert. "Ettersleppspotten" var øremerkede midler fra kommunen for å dekke vedlikeholdsetterslepet. Det forelå ingen fullmaksstruktur i Eiendomsforvaltningen for hvem som kunne belaste budsjettet, og for hvor mye (G-partner 2007a:19, 28).

Kommunen hadde utarbeidet etiske retningslinjer som understreket at kommunens ansatte skulle unngå å komme i situasjoner som kunne medføre konflikt mellom kommunens og personlige interesser. Som innkjøper var det ikke tillatt å akseptere gaver som berørte vedkommendes integritet, eller kunne gi et slikt inntrykk. Var man i tvil skulle man avslå gaven (G-partner 2007a:15).

Anskaffelsesprosess og fakturakontroll. I september 2006 sendte eiendomssjefen ut e-post til alle i eiendomsforvaltningen hvor han bad alle å følge de vedtatte kommunale anskaffelsesrutiner samt å skjerpe inn gjennomføringen av direkte anskaffelser. E-posten inneholdt også skjemaer som viste anskaffelsesprosessen. Frem til da fantes det ingen retningslinjer som beskrev disse rutinene i Eiendomsforvaltningen (G-partner 2007a:28-29). Når en tar i betraktning at det manglet fullmaksstruktur med hensyn til hvem som hadde fullmakt til å inngå kontrakter gir dette inntrykk av en mangelfull formell struktur. For å være trygg på at de ansatte følger anskaffelsesregelverket vil det i enhver kommunal virksomhet være nødvendig å kartlegge de ansattes kunnskap på feltet og følge opp med kursing og opplæring hvis det er behov for det. Videre må ledelsen utøve ex post kontroll av de ansattes praktisering av regelverket for å kunne vite at regelverket blir fulgt. En e-post som oppfordrer de ansatte om å følge regelverket oppfyller få, om noen av disse punktene.

Ifølge de vedtatte kommunale anskaffelsesrutinene var det tjenesteleder, her vil det si eiendomssjefen, som hadde ansvaret for at lover og forskrifter ble fulgt, og for at

avtaler og kontrakter ble evaluert og fulgt opp. Anskaffelsesavdelingen skulle kontaktes i forkant for rådgivning og eventuell deltagelse i anskaffelsesprosessen ved kjøp over 200.000 kroner, mens det var krav om at minst tre leverandører skulle forespørres ved kjøp mellom 50.000 kr og 200.000 kr¹²(Bærum kommune 2004a). Det forelå ikke noe absolutt krav om skriftlig kontrakt i kommunen, men generelle gjennomsiktighets- og rettssikkerhetsprinsipper tilsa at skriftlig kontrakt som hovedregel skulle benyttes. I Eiendomsforvaltningen var det ingen formelle beløpsgrenser når det gjaldt kontraktsinngåelse slik at en ansatt som bestilte en tjeneste i prinsippet kunne inngå kontrakter på flere millioner kroner (G-partner 2007a:26 og 2007b:22). Når det mangler fullmaktsgrenser for de ansatte øker dette de ansattes handlingsrom, som igjen øker korrupsjonsrisikoen i virksomheten (jamfør kap. 2.2.1).

Ifølge kommunens Økonomihåndbok skulle alle fakturaer attesteres og anvises. Å attestere en faktura betød at man bekreftet at det var kontrollert at mottatte varer og tjenester var i samsvar med bestillingen, beløpet var korrekt og ble utbetalt til riktig person eller virksomhet. Tjenestelederen på det enkelte tjenestested avgjorde hvem som skulle ha attestasjonsrett og det skulle føres lister over hvem som til enhver tid hadde det. Anvisning er en utbetalingsordre, og kunne bare utstedes av en person som har fått anvisningsmyndighet. Den som anviste hadde ansvaret for å kontrollere at disposisjonen er innenfor budsjettrammen, at den er lovlig og at posteringsordren er riktig. Anviser og attestant kunne ikke være samme person. Administrasjonssjefen besatt anvisningsmyndigheten og delegerte den videre (Bærum kommune 2004b). Ifølge stillingsbeskrivelsen til Ramstad hadde han økonomisk avgjørelsesmyndighet innen vedtatte budsjettammer innenfor sitt ansvarsområde (G-partner 2007a:20).

¹² Retningslinjene ble justert 10.januar 2007, som følge av endring av de nasjonale terskelverdiene, men siden det faller utenfor det tidsrommet jeg fokuserer på kommenteres det ikke ytterligere i denne oppgaven.

4.1.3 Kontrollpraksisen

Sentralt i kommunen var det ansatt én person (controller) som på vegne av rådmannen hadde ansvaret for å kontrollere at kommunens retningslinjer ble kommunisert, etterlevd og oppdatert. Som følge av økonomiske innstramminger ble stillingen fjernet i 2003¹³. Dette reduserte rådmannens muligheter til å utøve sin plikt om å sørge for at kommunens virksomheter er gjenstand for betryggende kontroll (jamfør kap.2.3.2). Det var uenighet om at stillingen ble avvirket og det ble gitt uttrykk for at controllerposten heller burde utvides fordi saksmengden var så stor (G-partner 2007a:23-24). Som følge av omstillingsprosjektet "Bærum 96" har det siden 1997 kun vært én fagansvarlig for overflatebehandling (G-partner 2007a:17).

Internkontrollpraksisen i Eiendomsforvaltningen

Økonomistyring. Alle forvaltere og fagansvarlige rapporterte hvert år inn et estimert tall for alt vedlikehold i kommunen for sitt ansvarsområde. Tallene ble lagt inn i et regneark av økonomiansvarlig, som også løpende ajourførte tallene gjennom året på bakgrunn av endringer i planer og gjennomførte arbeider som ble rapportert inn av forvalterne og fagansvarlige. Regnearket fungerte ikke som et budsjett, men var en prognose som endret seg fortløpende gjennom året. For at den regnskapsansvarlige skal kunne ha oversikt over hvordan midlene brukes er det nødvendig at innrapporteringen bygger på detaljert dokumentasjon slik at regnskapsansvarlig kan etterprøve at arbeidet faktisk er gjort.

Grunnlaget for prognosen for overflatebehandling baserte seg i hovedsak på forrige års forbruk eller foreløpige regnskapstall. Den regnskapsansvarlige stilte aldri spørsmål når fagansvarlig uttrykte behov for midler. Det ble heller ikke innhentet noen underliggende dokumentasjon. På området drift for overflatebehandling var det en kraftig økning (318%) i utgiftene fra 2004 til 2005, fra 3,8 til 12,1 millioner

¹³ Som følge av store innstramminger i Bærum kommune ble det besluttet å ta bort rundt 250 stillinger (G-partner 2007a:23).

kroner. Granskningsteamet kunne ikke finne noen underlagsdokumentasjon som kunne forklare denne økningen (G-partner 2007a:19-20). Den regnskapsansvarlige hadde ansvaret for å påse at budsjettene var korrekte og å utføre kontinuerlig oppfølging av bruken av Eiendomsforvaltningens midler, jamfør 4.1.2. I lys av dette er det tydelig at internkontrollpraksisen har sviktet på dette punktet. Ex ante kontrollen har vært for dårlig – lite detaljerte budsjetter – og det virker ikke å ha vært noen ex post kontroll – ingen spørsmål til store budsjettøkninger eller krav om dokumentasjon. Implikasjonen av dette er at det har vært vanskelig for regnskapsansvarlig å vite hva pengene gikk til.

Anskaffelsesprosessen og fakturakontroll. De ansatte ga uttrykk for at de hadde god kjennskap til hvilke regler som gjelder for offentlige anskaffelser, men flere ga uttrykk for at de savnet klare retningslinjer for hvordan anskaffelser skulle skje, og noen etterlyste fagpersonell på området. Granskerne fikk inntrykk av at det var en ganske unison oppfatning blant de ansatte i Eiendomsforvaltningen om at man ved visse tilfeller må foreta direkte anskaffelser, i stedet for anbudsrunder slik anskaffelsesregelverket krever. Flere oppga tidspress som forklaring (G-partner 2007a:29). Dette vitner om at det var en forståelse blant de ansatte om at man ikke alltid trengte å følge regelverket, en avvikende uformell struktur som overstyrte den formelle strukturen.

Granskningen fant et misforhold mellom kontrollpraksisen i Eiendomsforvaltningen og Bærum kommunes anskaffelsesregelverk på flere punkter. Det var svært varierende praksis i Eiendomsforvaltningen knyttet til om, og når det skulle utarbeides kontrakter. Noen opererte med 100.000 kr som grense for om det skulle utarbeides kontrakt, andre 200.000 kr, andre igjen utarbeidet ikke kontrakt i det hele tatt. Videre var det svært varierende praksis vedrørende hvor man arkiverte kontraktene. Generelt ble det ikke praktisert noen form for fullmaktsstruktur eller annen form for begrensninger i å inngå forpliktende avtaler i Eiendomsforvaltningen (G-Partner 2007a:29). Fraværet av fullmaktsstruktur ga de ansatte større handlingsrom, noe som igjen gir større muligheter for å gjøre korrupte handlinger.

Eiendomsforvaltningen førte ikke lister med hvem som hadde attestasjonsrett, og det ble ikke ført kontroll med hvordan attestasjonsretten ble gjennomført. Praksisen har vært at både forvalter og fagansvarlig har hatt attestasjonsrett. Det førtes heller ikke lister over hvem som til enhver tid hadde fullmakt til å bruke rekvisisjoner, og det virker ikke som bruk av rekvisisjoner ble fulgt opp og kontrollert fra ledelsens side. Anvisningsmyndighet har vært tillagt eiendomssjefen og to avdelingssjefer (G-Partner 2007a:26-27). Dette vitner om manglende fokus på skriftlighet i beslutningsprosessene og manglende ex post kontroll fra ledelsens side. Det at ledelsen ikke førte lister over hvem som hadde attestasjonsrett, og videre ikke fulgte opp bruken av den bidro til at det var lettere for Ramstad og hans medsammensvorne å feilfakturere Eiendomsforvaltningen.

Ramstad hadde myndighet til å beslutte gjennomføring, bestille og kontrollere utføring av maler- og vedlikeholdsarbeid. Men han utførte ikke alle kontrolloppgavene alene. Alt materialet ble videresendt til andre, eksempelvis var alle de innsendte anbudene signert av andre i Eiendomsforvaltningen. Videre viste en gjennomgang av 21 fakturaer innen fagfeltet overflatebehandling for perioden 2002-2006 at samtlige bilag var attestert og anvist i henhold til kommunens retningslinjer av personer som har hatt slik fullmakt (Kommunerevisoren 2007). Dette vitner om at ansatte attesterte og anviste fakturaer uten å utføre kontrolloppgavene som attestant og anviser skulle utføre, jamfør 4.1.2. En plausibel forklaring på dette er at kontroll ikke ble utført fordi man hadde tillit til at de andre ansatte fulgte gjeldende lover og regler.

Granskerne gikk gjennom samtlige maler- og vedlikeholdsoppdrag for perioden 2004-2006. Ingen av de 38 oppdragene var utlyst. Det fantes ingen dokumentasjon som kunne forklare hvordan anskaffelsene var gjennomført, ingen kontrakter for maler- og vedlikeholdsoppdrag. Den eneste skriftlige dokumentasjonen granskerne fant var leverandørenes tilbud til kommunen. Disse var ikke arkivert i sentrale arkiver, men var lagret på fagansvarliges kontor eller e-post (G-Partner 2007a:31-32).

Granskerne gikk også gjennom et utvalg anskaffelser fra andre fagområder i Eiendomsforvaltningen for å få et mer helhetlig inntrykk av hvordan anskaffelsesprosessen ble praktisert. Funnene var slående og vitner om at det var manglende fokus på dokumentasjon og skriftlighet i beslutningsprosessene. Av 22 anskaffelser med samlet verdi på rundt 18 millioner kroner forelå det skriftlig kontrakt i kun to av tilfellene. Protokollføringen og arkiveringen av anskaffelsesdokumentasjon var generelt svært mangelfull. Videre fant granskerne at det var liten kontroll av om de utførte leveransene var i henhold til avtale eller bestilling og det ble poengtert at det ikke eksisterte noen enhetlig systematikk for oppfølging og kontroll (G-partner 2007b:22-24). Samlet viser dette et klart misforhold mellom regler og praksis i Eiendomsforvaltningen på områdene anskaffelsesprosess og fakturakontroll. Det har eksistert en aksept for at anskaffelsesregelverket ikke alltid følges, spesielt gjelder dette i forhold til dokumentasjon og skriftlighet i beslutningsprosessene og arkiveringen av dette. En aksept for lite gjennomsiktighet i beslutningsprosessene fremstår som en egenskap ved den uformelle strukturen som avvek fra og overstyrte den formelle strukturen på området anskaffelser og fakturakontroll. Den manglende gjennomsiktigheten gjorde det lettere for Ramstad å utføre feilfakturerings. I tillegg var det manglende ex post kontroll av hvordan anskaffelsesregelverket ble praktisert, noe som gjorde det vanskelig å oppdage eventuell korrupt atferd, herunder Ramstads feilfakturerings.

Rutiner for saksbehandling. Praktiseringen av de elektroniske systemene for saksbehandling var svært varierende. Det gjelder både det elektroniske systemet WebSak, som alle i kommunen var pålagt å bruke, og det elektroniske informasjonssystemet DefKom. Bortsett fra en allmennoppfordring til å bruke DefKom har det ikke vært noen oppfølging av de som ikke benyttet seg av systemet. I 2004 fikk systemet en ny funksjon for bestilling av oppdrag som skulle erstatte bruken av rekvisisjoner. Granskingen fant at den nye funksjonaliteten ikke ble fulgt opp og kontrollert fra ledelsens side. Dette styrker inntrykket av en aksept for lite gjennomsiktighet og en ledelse som ikke utøver ex post kontroll.

Den politiske kontrollpraksisen

Den administrative linjen. Datamaterialet gir lite grunnlag for å vurdere kontrollpraksisen i den administrative linjen fordi det ikke var et tema i granskingsrapportene.

Kontrollutvalgslinjen. I 2002 og 2005 påpekte revisjonen mangler ved anskaffelsesprosessen, herunder mangel på skriftlig kontrakt, i Eiendomsforvaltningen. Som følge av de bemerkningene revisjonen kom med i 2002 ble de daværende kontraktene med angjeldende leverandør avsluttet. På tross av dette har leveransene fra denne leverandøren fortsatt, leveransene har i hovedsak vært til Eiendomsforvaltningen og en annen kommunal etat. I perioden 2004-2006 utgjorde leveransene en samlet verdi på nærmere åtte millioner kroner (G-partner 2007b:25). Kommunerevisjonen avdekket mangler ved rutinene i Eiendomsforvaltningen og dette fikk konsekvenser, men kun for en liten periode da ledelsen i Eiendomsforvaltningen tydeligvis ikke har tatt kritikken på alvor. Dette reiser et interessant spørsmål om forholdet mellom kommunerevisjonen og de kommunale virksomhetene. Jeg kommer tilbake til spørsmålet i slutten av denne analysen (av Bærum-saken).

I et internt arbeidsdokument fra kommunerevisjonen datert 24. november 2005 fremgår det at revisjonen foretok kontroll med innkjøps- og anskaffelsesprosessen i Eiendomsforvaltningen. Det ble påvist innkjøp fra flere leverandører i strid med anskaffelsesregelverket, og det ble opplyst at det ikke forelå noen form for skriftlig kontrakt ved kjøp over terskelverdiene (G-partner 2007b:22). Revisjonen vurderte om dette skulle rapporteres videre. Ledelsen i Eiendomsforvaltningen ga uttrykk overfor revisjonen om at forbedring av de påpekte forhold var et prioritert arbeidsområde. Blant annet ble det vist til opprettelsen av en ny stilling – assisterende eiendomssjef – som ville ha utarbeidelse og forbedring av rutiner som et av sine arbeidsområder. Disse forsikringene gjorde at revisjonen ikke rapporterte sine funn til kontrollutvalget. Samtidig konkluderte revisjonen med at innholdet i det interne dokumentet måtte følges opp i løpet av 2006. Dette var foreløpig ikke gjort da kommunerevisjonen ble

kontaktet av politiet desember 2006 i forbindelse med mistankene om korrupsjon i Eiendomsforvaltningen. Fra kommunerevisjonen er det opplyst at: "En oppfølging antas å ha ført til en skriftlig påpeking om brudd og mangler, men ikke nødvendigvis avdekking av denne saken" (Svendsen 2009 [intervju]). Dette viser at kommunerevisjonen var i ferd med å avdekke svikten i Eiendomsforvaltningens internkontrollpraksis, og gir grunnlag for å si at det ikke var svikt i kontrollutvalgslinjen.

4.1.4 Sammenfattende analyse

Her analyseres gjennomgangen av Bærum-saken for å besvare oppgavens problemstilling (IIa) som knytter seg spesifikt til hver enkelt case – hvorfor sviktet kontrollregimene? I tillegg vurderes funnene opp mot oppgavens to første hypoteser: (H1) antagelsen om at grunnen til at kontrollregimet ikke oppdaget den korrupte atferden skyldes en mangelfull formell struktur og (H2) antagelsen om at det skyldes uformelle strukturer.

Hva sviktet i internkontrollen og hvorfor?

Gjennomgangen har vist svak økonomistyring på området overflatebehandling, grunnleggende svikt i anskaffelsesrutiner og fakturakontroll, dårlige rutiner for saksbehandling og manglende ex post kontroll fra ledelsen i form av oppfølging av at regler og rutiner ble fulgt og gir grunnlag for å hevde at korrupsjonsrisikoen var relativt høy i Eiendomsforvaltningen.

I hvilken grad kan så dette forklares av egenskaper ved internkontrollens formelle og uformelle struktur? Eiendomsforvaltningens formelle internkontroll var ufullstendig på området anskaffelsesrutiner og fakturakontroll, både når det gjaldt ex ante og ex post kontroll. Det forelå ingen retningslinjer eller rutinebeskrivelser som presiserte det kommunale anskaffelsesregelverket, noe som forklarer ansattes sprikende forklaringer på hva som var etatens anskaffelsesrutiner, og den svært varierende kontrollpraksisen granskingen avdekket når det gjaldt anskaffelsesrutiner og

fakturakontroll. Utover dette har ikke analysen avdekket noen mangler og hypotesen (H1) om at den korrupte atferden ikke ble oppdaget som følge av en mangelfull formell struktur får liten støtte.

Gjennomgangen viste en etat hvor det har vært en intern aksept for manglende skriftlighet og dokumentasjon. En konsekvens av dette er beslutningsprosesser som er lite gjennomsiktede, og det blir derfor vanskelig å kontrollere at beslutningsprosessene har skjedd på en redelig måte. Dette øker risikoen for at eventuell korrupt atferd ikke blir oppdaget.

Gjennomgangen viste også at Ramstads feilfakturerings var signert og fylt ut i henhold til regelverket. Videre var praksisen en lite detaljert budsjettstyring, og det ble ikke stilt spørsmål, eller bedt om dokumentasjon, ved store budsjettavvik. En plausibel forklaring til dette er at de ansatte hadde tillit til hverandre, man antok at de andre ansatte i Eiendomsforvaltningen fulgte regelverket.

Videre har gjennomgangen vist en svært mangelfull oppfølging og utøvelse av ex post kontroll fra ledelsen sin side. Ledelsen ga oppfordringer om å følge gjeldende regler og rutiner. Det er ikke tilstrekkelig for å kunne forsikre seg om at ansattes praksis samsvarer med gjeldende regler og rutiner. Det kan vitne om en utbredt holdning i ledelsen om at det ikke var nødvendig å kontrollere at de ansattes beslutningsatferd var i samsvar med regelverket. Uttalelsene til Anders Venemyr, mannen som ledet granskningen, gir støtte til dette: "Kontrollen har i for stor grad vært basert på tillit. Ledelsen har hatt for lite fokus på risikoen for misligheter. Holdningen har vært at "dette skjer ikke hos oss"" (Kommunal rapport 2007).

Det var flere uformelle strukturer som avvek fra og overstyrte internkontrollens formelle struktur som gjorde at korrupsjonsrisikoen var ganske høy i Eiendomsforvaltningen, og som forklarer at Ramstads feilfakturerings ikke ble oppdaget av internkontrollen. At Ramstad alene disponerte en budsjettpost ga han lett tilgang til millioner av kroner. En lite detaljert budsjettstyring ga han muligheter til å trikke med regnskapet. Mangelen på kritiske spørsmål og krav om dokumentasjon til

store budsjettavvik, en aksept for lite gjennomsiktede prosesser, ansatte som signerte på fakturaer uten å kontrollere dem og en ledelse som ikke utøvte ex post kontroll var alle faktorer som bidro til at sannsynligheten for at eventuell korrupt atferd i virksomheten ville bli oppdaget var lav. Hver av disse faktorene isolert sett ga ikke høy korrupsjonsrisiko i virksomheten. Det var *kombinasjonen* av faktorene som førte til at det var en høy korrupsjonsrisiko i virksomheten. For stor tillit både blant ledelsen og de ansatte om at alle i virksomheten fulgte lover og regler fremstår som den viktigste forklaringen til disse faktorene. Samlet gir dette klar støtte til hypotesen (H2) om at grunnen til at kontrollregimet ikke oppdaget den korrupte atferden skyldtes uformelle strukturer som avvek fra, og overstyrte, den formelle strukturen.

Sviktet den politiske kontrollen?

Oppgavens datamateriale gir lite grunnlag for å vurdere den administrative linjen, men i lys av funnene fra denne gjennomgangen er det grunn til å spørre om ikke svikten i internkontrollpraksisen burde blitt oppdaget av det politiske eller administrative lederskapet i kommunen.

Kontrollutvalgslinjen ved kommunerevisjonen avdekket kritikkverdige forhold i Eiendomsforvaltningen både i 2002 og 2005. Kritikken fra 2002 førte til at Eiendomsforvaltningens kontrakter med en konkret leverandør ble avsluttet. Kritikken i 2005 ble ikke videreformidlet av kommunerevisjonen på bakgrunn av at ledelsen i Eiendomsforvaltningen ga uttrykk for at den var i ferd med å rette opp i de påpekte forhold. Videre hadde kommunerevisjonen planlagt å følge opp egne kritiske bemerkninger fra 2005 senere i 2006. Dette viser at kontrollutvalgslinjen ikke sviktet. Selv om det er vanskelig å si hva oppfølgingsundersøkelsen ville ha oppdaget så kan man med en viss rett kan si at kontrollutvalgslinjen var ”på sporet” av den korrupte atferden.

Bærum-sakens etterspill og noen refleksjoner

Gjennomgangen har vist at kontrollpraksisen i Eiendomsforvaltningen sviktet på flere punkter. At etaten har en god internkontroll er først og fremst et lederansvar. Lederen

i Eiendomsforvaltningen leverte inn sin oppsigelse måneden etter at saken ble kjent i media (NTB 2007). Derne er det rådmannens ansvar å sørge for at kommunens etater er gjenstand for betryggende kontroll, og kommunestyre har det overordnede ansvaret for kontrollen (jamfør kap. 2.3). Ingen med ansvar for den politiske kontrollen måtte gå som følge av korrupsjonsavsløringene i Eiendomsforvaltningen, men rådmann Elisabeth Enger tok skarp selvkritikk: ”Det er mitt ansvar at kommunens ansatte følger lover og regler og har den etiske standarden som gjør dem verdige til å forvalte kommunens midler (Kommunal rapport 2007). Politikerne på sin side viste liten vilje til selvkritikk, og som ordfører Odd Reinsfelt sa: ”Vi har god grunn til å ha tillit til henne [Enger]” (Kommunal Rapport 2007).

Svikt i kommunale virksomheters internkontroll trenger ikke nødvendigvis å bety at noen med politisk ansvar må fratre sin stilling, men Rådmannens klare selvkritikk vitner om at noen i den politiske kontrollen påtok seg ansvaret for svikten. Et annet moment i Bærum-saken er kommunerevisjonens rolle.

Kommunerevisjonens kritikk i 2002 førte til at Eiendomsforvaltningen avsluttet kontraktsforholdet med en ekstern leverandør. Likevel har det vist seg at samarbeidet mellom den eksterne leverandøren og Eiendomsforvaltningen ble tatt opp igjen like etterpå. Dette reiser et interessant spørsmål om forholdet mellom kommunerevisjonen og kontrollutvalget og de kommunale virksomhetene. *Bør* kontrollutvalget, som er kommunerevisjonens nærmeste overordnede organ og bringer revisjonens anbefalinger videre, ha vedtaksmyndighet overfor kommunale virksomheter? Jamfør 2.3.2 så har kontrollutvalget per i dag ingen vedtaksmyndighet overfor kommunale virksomheter. Slik det er per i dag må eventuelle anbefalinger fra kontrollutvalget først behandles og vedtas av kommunestyre for at virksomhetene skal være pliktig å følge dem. Forholdet mellom kontrollutvalgslinjen og de kommunale virksomhetene blir drøftet videre i neste kapittel.

4.2 Undervisningsbygg-saken

4.2.1 Bakgrunn

I 2004 gjennomførte kommunerevisjonen i Oslo kommune en forvaltningsrevisjon av den økonomiske styringen i Undervisningsbygg (Kommunerevisjonen 2004). Revisjonen resulterte i en rapport som var svært kritisk til foretakets praksis. Det var særlig to forhold revisjonen kritiserte:

- store svakheter i foretakets praksis ved kjøp av rådgivningstjenester, herunder manglende konkurranse ved tildeling av oppdrag, og;
- mangler i fokus på krav om skriftlighet i oppfølging og styring, herunder manglende krav til dokumentasjon og analyse ved økonomiske avvik.

I rapporten ble det påpekt at: ”de svakheterne som er avdekket når det gjelder økonomisk styring og oppfølging medfører økt risiko for at foretaket bryter regelverket for offentlige anskaffelser [og økt risiko for] økonomiske uregelmessigheter og misligheter” (Kommunerevisjonen 2004:2). Foretakets styre viste svært liten forståelse av kritikken fordi: ”styret er av den oppfatning at Undervisningsbygg har god kontroll på økonomien” (Undervisningsbygg 2004b). To år senere dukket det opp to korrupsjonssaker i Undervisningsbygg. I saken det her fokuseres på falt det dom i Oslo tingrett 19. desember 2007 (Oslo tingrett 2007). Den andre saken skal opp i retten høsten 2009.

Dette gjør Undervisningsbygg-saken til et spesielt interessant case for å undersøke forholdet mellom den politiske og den interne kontrollen. Hvordan var den interne kontrollen, og ble interne regler og/eller rutiner endret som følge av rapporten i 2004? Videre, ble kritikken i rapporten fulgt opp av den politiske kontrollen? Tidsrommet for gjennomgangen av kontrollregimet i Undervisningsbygg-saken er avgrenset i tid fra 2004 til september 2006 da det ble tatt ut tiltale mot den tidligere eiendomssjefen i Undervisningsbygg.

Undervisningsbygg: intern organisering og rollen i kommuneadministrasjonen

Undervisningsbygg er et kommunalt foretak i Oslo kommune. Det ble opprettet i 2002 for å erstatte den tidligere Plan- og utbyggingsavdelingen i Skoleetaten. Frem til og med 2004 lå foretaket under byrådsavdeling for kultur og utdanning. Fra og med 2005 har det ligget under byrådsavdeling for byutvikling. Formålet med foretaket er å utvikle, forvalte og drifte skolebyggene til Oslo kommune på en kostnadseffektiv måte. Undervisningsbygg er eier av skolelokaler som de leier ut til sin kunde Skoleetaten. Foretaket er en av Oslos største eiendomsforvaltere med ansvar for cirka 750 bygninger, og er den største enkeltaktøren i kommunen når det gjelder investeringsaktivitet. De har mange private aktører som underleverandører. I 2003 gjennomførte foretakets utbyggingsavdeling investeringer for cirka 860 millioner kroner (Kommunerevisjonen 2004:4), i 2006 hadde investeringene økt til 900 millioner kroner (Undervisningsbygg 2006).

I tidsrommet jeg fokuserer på hadde Undervisningsbygg tre avdelinger: Utviklingsavdelingen, Utbyggingsavdelingen og Eiendomsavdelingen. I tillegg kom en del stabsfunksjoner. Ledelsen i Eiendomsavdelingen bestod av fire eiendomssjefer som hver hadde ansvaret for en geografisk sone. I tillegg utfylte de noen fellesfunksjoner på tvers av sonene.

Feilfakturering: den korrupte atferden

Forenklet foregikk den korrupte atferden på to måter. For det første utnyttet Frank Murud sin stilling som eiendomssjef i Undervisningsbygg ved å gi entreprenørfirmaene Byggpartner AS, El Effekt AS og Eide entreprenør AS oppdrag på en urettmessig måte. Som motytelse for dette utbetalte de nevnte firmaene penger til Murud. Utbetalingene, totalt cirka 5,8 millioner kroner, skjedde ved at Murud utstedte fiktive fakturaer gjennom enkeltmannsforetakene Frank Murud-Takstmann MNTF, eid av han selv, og Werner Ockernahl Ocker bygg (Ockerbygg), eid av Horst Werner Ockernahl.

For det andre sørget Frank Murud for at Undervisningsbygg uriktig ble belastet med cirka 89,5 millioner kroner ved fiktiv fakturering fra Ockerbygg. Alle fakturaene ble attestert av Murud. I tillegg krevde Undervisningsbyggs rutiner at fakturaene måtte signeres av en driftsingeniør i hans avdeling. Noen av fakturaene signerte en av driftsingeniørene på, men i de fleste tilfellene forfalsket Murud en av driftsingeniørenes signatur. Ockernahl fikk cirka 400.000 kroner¹⁴ for å stille firmakontoen til disposisjon, mens det resterende beløpet ble utbetalt til diverse private konti eid av Frank Murud.

Avsløring og dom

19. desember 2005 utstedet Frank Murud to bankremisser til sin kone pålydende henholdsvis 2,8 millioner kroner og 16,65 millioner kroner. Det utløste såkalt hvitvaskingsmelding hos Økokrim, noe som i sin tur førte til at Oslo politidistrikt kontaktet Kommunerevisjonen. Etterforskning og granskning ble iverksatt, noe som avslørte den korrupte atferden som hadde foregått. Avsløringen kom like etter en annen korrupsjonsavsløring knyttet til en ansatt i Utbyggingsavdelingen i Undervisningsbygg. Administrerende direktør i foretaket fratrådte sin stilling på dagen. Intens politisk debatt de påfølgende ukene endte med at styret og byråd for byutvikling også fratrådte sine stillinger.

Dom i saken ble avsagt i Oslo tingrett 19.oktober 2007 hvor alle de tiltalte - Murud, Ockernahl, Eide og en fjerde person, Ronny Bastiansen (styreleder i Byggpartner AS) – ble funnet skyldig på de fleste av tiltalepunktene, herunder grov korrupsjon og grov utroskap (Murud), medvirkning til grovt utroskap og grovt underslag (Ockernahl) og korrupsjon (Eide og Bastiansen). Fra før var ytterligere to personer dømt for korrupsjon i tilknytning til denne saken. Det totale erstatningskravet Oslo kommune har reist mot de tiltalte og firmaene som var involvert er på over 150 millioner kroner

¹⁴ Beløpet kan fremstå som et forholdsvis lite vederlag for å være med på slike ulovligheter. Murud og Ockernahls forklaringer spriker på dette punkt. Retten fant ingen grunn til å nærmere kommentere hva et rimelig vederlag burde være for den risiko Ockernahl pådro seg, men dømte han for medvirkning til grov utroskap av 89.587.340 kroner (Oslo tingrett 2007:46-47).

(Kommunerevisjonen 2009). Dommen ble anket til lagmannsretten som behandlet saken i mars og april 2008. Ankebehandlingen resulterte i kun små endringer i straffeutmålingen for enkelte av de tiltalte. Lagmannsdommen ble anket til høyesterett som avviste anken.

4.2.2 Kontrollregimets formelle struktur

Fordi Undervisningsbygg er et kommunalt foretak samsvarer kontroll-linjene for den politiske kontrollen av Undervisningsbygg med foretaksmodellen (jamfør kap. 2.3.3). Siden Oslo kommune har parlamentarisk styringsform utøves det politiske og administrative lederskapet av det samme organ, byrådet. Selv om Undervisningsbygg ved inngangen til 2004 hadde vært to år i drift så fantes det ingen skriftlig fullmaktsstruktur i foretaket, intet etisk regelverk eller formaliserte kanaler for varsling. Kommunen hadde ikke utarbeidet noen eierstrategi for de kommunale foretakene og det fantes heller ingen formalisert kanal for varsling sentralt i kommunen. Skriftlig fullmaktsmatrise for foretaket ble utarbeidet juni 2004, i 2005 fikk foretaket et etisk regelverk og det ble vedtatt en kontrollplan. Byrådet vedtok en eierstrategi overfor de kommunale foretakene oktober 2005 (byrådsak 1237/05). Dette vitner om at den formelle strukturen ble forbedret i perioden 2004-2006, og kritikken i kommunerevisjonens rapport fra 2004 gikk heller ikke på foretakets formelle struktur. Problemet var misforholdet mellom internkontrollens formelle struktur og hva som var internkontrollpraksis: ”de svakhetene som er funnet i økonomisk styring og oppfølging skyldes bruken av systemet heller enn selve systemet” (Kommunerevisjonen 2004:1). Under skisseres kort elementer ved foretakets formelle struktur som er relevant for den videre gjennomgangen for å illustrere misforholdet mellom formell struktur og internkontrollpraksis.

Internkontrollens formelle struktur i Undervisningsbygg

Økonomistyring. Eiendomsavdelingen var delt opp i fire enheter som hadde ansvaret for hvert sitt geografiske område. Hovedoppgavene var forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av foretakets bygningsmasse. Hver enhet ble styrt av en eiendomssjef

som disponerte underavdelingens vedlikeholdsbudsjett innenfor de angitte rammer og i henhold til det gjeldende regelverket (Undervisningsbygg 2004a:1; Undervisningsbygg 2005:21). Hver enhet rapporterte månedlig til økonomiavdelingen. Utgangspunktet for rapporteringen var oversikter som viste budsjett, regnskap og budsjettavvik. Rapporteringen ble gjennomgått av økonomiavdelingen og dannet utgangspunkt for den samlede rapporteringen til administrasjonen og styret (Kommunerevisjonen 2006b:29).

Anskaffelsesprosessen og fakturakontroll. Ifølge fullmaktsmatrisen fra juni 2004 var det kun administrerende direktør som hadde myndighet til å godkjenne direkte anskaffelser over 200.000 kroner. Avdelingslederne hadde imidlertid myndighet til å anwise og attestere underlag for utbetalinger innen eget budsjett uavhengig av beløpets størrelse i løpende kontraktsforhold (Undervisningsbygg 2004a). Alle bilag skulle signeres av to personer. Den med fullmakt til å attestere og anwise attesterte fakturaen, mens den andre signerte på at det var foretatt kontroll mot bestilling og at varen eller tjenesten var levert. Fullmaktsmatrisen har i ettertid blitt kritisert fra flere hold for å være uklar på enkelte punkter. Dette var en kritikk Undervisningsbygg heller ikke har funnet noen grunn til å være uenig i (Stepaschko 2009 [personlig korrespondanse]).

Ifølge kommunens skriftlige rutiner skulle virksomhetsleder, i dette tilfelle foretakets administrerende direktør, gjennomføre stikkprøvekontroll av anskaffelser for å kontrollere at bestillingene var i tråd med kommunens anskaffelsesreglement. Ved eventuelle avvik skulle det dokumenteres hvilke korrektive tiltak som var iverksatt (Kommunerevisjonen 2006a:17).

4.2.3 Kontrollpraksisen i Undervisningsbygg-saken

Internkontrollpraksisen i Undervisningsbygg

Økonomistyring. Rapporten fra 2004 antydte at: ”det ikke er en kultur der krav til helhetsvurderinger, dokumentasjon og økonomiske avvik er prioritert”

(Kommunerevisjonen 2004:15). En gjennomgang av eiendomsavdelingens budsjettstyring for 2004 og 2005 gir støtte til påstanden. Budsjettet for 2004 var ikke brutt ned lavere enn på kostnadsnivå, det vil si avdelingens fire enheter, mens i budsjettet for 2005 var cirka en fjerdedel av budsjettet fordelt på prosjektnivå¹⁵. Når budsjettstyringen er så generell er det vanskelig å ha oversikt over hvordan pengene brukes, og gjør det lettere for korrupte aktører å unndra midler. Murud påpekte også mangelen på detaljstyring i budsjettene:

Det var ingen prosjektstyring i forhold til disse pengene. Hvis en skulle gjøre noe arbeid på en skole så ble ikke det linket til prosjektnummer eller noe som helst. Derfor spilte det ikke så stor rolle om arbeidene kom på 100.000 kroner eller 500.000 kroner. Det var bare en del av den store potten.

Muruds omfattende feilfakturering medførte betydelige budsjettavvik i eiendomsavdelingens budsjett. Det ble ikke stilt spørsmål eller kontrollert om den tidligere eiendomssjefens forklaringer på budsjettavvik var korrekte fordi de, ifølge Undervisningsbygg, virket ”tilforlatelige” (Kommunerevisjonen 2006b:30). Dette vitner om en overdreven tillit hos de som hadde ansvaret for regnskapet. Murud opplevde det som at ”det aldri ble spurt om økonomien”, noe som underbygger dette inntrykket. Lederen for internrevisjonen i Oslo kommune har i etterkant uttalt at: ”det var helt banal økonomistyring som sviktet” (sitert i Gedde-Dahl m.fl. 2008:63).

Anskaffelsesprosess og fakturakontroll. Rapporten fra 2004 påpekte manglende åpenhet og etterprøvbarhet i foretakets anskaffelsesprosesser og manglende kontroll med økonomiske avvik i prosjektene - muntlige avklaringer og godkjenninger ble i flere tilfeller ansett for å være tilstrekkelig (Kommunerevisjonen 2004:24-25). Inntrykket underbygges av granskningene som ble gjort i 2006. De avdekket gjennomgående mangler på etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Fakturaer var mangelfullt fylt ut og det ble funnet flere avvik på etterlevelse av fullmakter knyttet til

¹⁵ Om lite detaljert økonomistyring kan skyldes mangler i den formelle strukturen har ikke jeg grunnlag for å vurdere da datamaterialet som jeg har innhentet ikke sier noe om dette.

attestasjon og anvisning (Deloitte 2006; Ernst&Young 2006; Kommunerevisjonen 2006a, 2006b og 2007).

Ifølge Undervisningsbygg ble det i årene 2004 og 2005 gjennomført en rekke ”ekstraordinære tiltak”, blant annet himlingskontroll og sikkerhetstiltak på en rekke bygninger. Disse ekstraordinære tiltakene gikk på tvers av eiendomsavdelingens fire soner og ble styrt av Murud. Foretakets praksis var at Murud hadde fullmakter til å attestere fakturaer som gjaldt tiltakene han styrte, også for eiendomssonene han ikke hadde ansvaret for (Kommunerevisjonen 2006b:29). Han styrte dermed over store økonomiske midler. Både ex ante og ex post kontrollen av hvordan disse midlene ble disponert var mangelfull. Budsjettene var lite detaljerte og det ble ikke stilt spørsmål ved den tidligere eiendomssjefens forklaringer på de store budsjettavvikene eller kontrollert om de oppgitte opplysningene stemte. Man hadde tillit til at opplysningene stemte og at forklaringene var sanne. Kombinasjonen av vide fullmakter og mangelfull kontroll av hvordan midlene ble brukt var sentrale forutsetninger for at den omfattende korrupsjonen kunne finne sted uten å bli oppdaget.

Kontrollplanen av 2005. Ifølge kontrollplanen skulle det utføres kontroll av foretakets praksis. I 2005 ble det utført 87 revisjoner hvorav 13 av disse var innen anskaffelser og økonomi- og fremdriftsstyring (Kommunerevisjonen 2007:12-13), og det ble ikke gjort noen oppfølging av avvik som revisjonene påpekte. Den fagansvarlige for kvalitetssikring konkluderte med at: ”man fokuserte primært på å håndtere de konkrete avvik og observasjoner som ble meldt uten at det i vesentlig grad ble iverksatt tiltak for å forbedre de eksisterende systemene” (gjengitt i Kommunerevisjonen 2007:13). Dette gir inntrykk av at kontroll, og forbedring av mulige mangler i kontrollrutinene ikke var en prioritert oppgave hos ledelsen.

I etterkant har det vist seg at en av revisjonene, utført i tråd med kontrollplanen, gjennomgikk tre prosjekter hvor hovedmistenkte i den andre korrupsjonssaken var ansvarlig. Det ble avdekket alvorlige avvik og observasjoner knyttet til vesentlige forhold ved anskaffelsesprosessen og mangelfulle fakturaer uten at dette ble fulgt opp

(Deloitte 2006:7). Hadde ledelsen fulgt opp revisjonsrapportene kan det hende den korrupte atferden kunne vært oppdaget.

Den politiske kontrollpraksisen

Den administrative linjen bestod av foretakets styre og byrådet. Mine informanter gir alle uttrykk for at foretakets ledelse viste liten forståelse for kritikken i rapporten fra 2004, noe styrets høringsuttalelse til rapporten også illustrerer. Etter styrets oppfatning hadde Undervisningsbygg ”god kontroll på økonomien” og det ble: ”listet opp konkrete tiltak med frister som enten er gjennomført eller skal utføres, og som imøtekommer alle anbefalingene i rapporten” (Undervisningsbygg 2004a). De fleste av tiltakene var planlagte opplæringskurs i gjeldende rutiner og utarbeidelse av nye rutinebeskrivelser. Unntaket var kontrollplanen som tidligere er beskrevet. Som vist så medførte ikke kontrollplanen noen endringer av systemet.

Styreberetningene fra 2004 og 2005 gir heller ikke inntrykk av at foretaket hadde en uklar eller mangelfull internkontroll. I styreberetningen for 2004 blir det under punktet om ”operasjonell risiko” uttalt at det er:

”ansatt en kvalitetscontroller som blant annet skal bidra til forbedring og utvikling i rutiner og arbeidsprosesser. Selv om det er utviklet rutiner og arbeidsprosesser på de fleste områder tas det sikte på å utarbeide et helhetlig kvalitetssystem i løpet av 2005” (Undervisningsbygg 2004b:15).

Under samme punkt i styreberetningen for 2005 er formuleringen identisk med unntak av: ”tas det sikte på å utarbeide et helhetlig kvalitetssystem i løpet av 2006” (Undervisningsbygg 2005:36, min utheving). En skal være forsiktig med å tillegge dette for mye vekt men det kan være en indikasjon på at arbeidet med å utarbeide et velfungerende kontrollsistem ikke var en prioritert oppgave.

Administrerende direktør i 2005 og daværende styreleder i 2006 mottok bekymringsmeldinger om den tidligere eiendomssjefen. Undersøkelsene som ble gjort var etter kommunerevisjonens oppfatning ”ikke tilstrekkelige” (Kommunerevisjonen

2006b:32). Det ble ikke laget noen rapporter om undersøkelser som ble gjort og styret ble ikke informert om bekymringsmeldingene som var mottatt. Dette vitner om en mangelfull utøvelse av ex post kontroll og en slapp holdning til skriftlighet og dokumentasjon.

Olaf Stene, som var styreleder i foretaket perioden 2002-2005, uttalte i etterkant av korrupsjonsavsløringene at: ”I 2004 følte styret at vi var i ferd med å gå fra en situasjon uten internkontroll, til etablerte systemer. Vi la stor vekt på det, og jeg forutsatte at det fungerte” (Aftenposten 2006b). For det første er ordlyden her en helt annen enn den som var i styrets høringsuttalelse fra 2004. For det andre virker det rart at han *forutsatte* at de utarbeidete systemene for internkontroll fungerte ettersom en av styres viktigste oppgaver er å føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten, herunder påse at internkontrollen er effektiv og i overensstemmelse med lover og regler, jmfør kap. 2.3.3. Det kan tolkes som at styret har hatt tillit til at de ansatte fulgte de regler og rutiner som styret vedtok. Uttalelsen gir også støtte til inntrykket av et foretak som hadde for lite fokus på ex post kontroll.

Fordi jeg ikke har fått innsyn i korrespondansen som har vært mellom Undervisningsbyggs ledelse og de byrådsavdelingene foretaket var underlagt i 2004 og 2005 er det begrenset hva jeg kan si om byrådets oppfølging av rapporten i 2004. I sin oppfølgingsundersøkelse av Undervisningsbygg konkluderte kommunerevisjonen med at: ”Av de tilbakemeldingene byrådsavdelingen fikk hadde man all grunn til å tro at rutiner og internkontroll var brakt i orden” (Kommunerevisjonen 2007:9). I lys av kommunerevisjonens første granskingsrapport i 2006 iverksatte byrådsavdeling for byutvikling en gjennomgang av hvordan praktiseringen av offentlige anskaffelser var innen bygg og anlegg i alle eiendomsforetakene og Eiendoms- og byfornyelsesetaten. Ved nærmere ettersyn viser det seg at gjennomgangen bestod i et brev sendt av byrådsavdelingen til de aktuelle virksomheter. Ledelsen i virksomhetene ble bedt om å beskrive interne regler og rutiner, oppfølgingen av disse og vurdere om rutinene er gode nok (gjengitt i Kommunerevisjonen 2006a:23). Det er med andre ord snakk om en ”selvrapportering”, ledelsen i virksomhetene vurderer hvordan deres egne

kontrollrutiner er. Det er generelt grunn til å stille spørsmål ved hva en slik gjennomgang som byrådsavdelingen iverksatte kan avdekke. Videre, i lys av de vurderingene Undervisningsbyggs ledelse gjorde i forbindelse med kommunerevisjonens rapport i 2004 er det god grunn til å betvile om ”selvrapportering” ville ha avdekket kritikkverdige forhold i Undervisningsbygg.

Kontrollutvalgslinjen. Kontrollutvalget skal ifølge forskrift påse at bystyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter etter forvaltningsrevisjon, følges opp. Vanlig rutine i Oslo kommune er at vedtak, flertallsmerknader og tiltak administrasjonen varslet etter forvaltningsrevisjonen, følges opp ett til tre år senere, som regel ved at kontrollutvalget bestiller en mindre oppfølgingsundersøkelse fra Kommunerevisjonen. Da undersøker Kommunerevisjonen om den virksomheten eller byråden/byrådsavdelingen det gjelder har iverksatt varslede tiltak og tiltak forutsatt i vedtak eller flertallsmerknader i bystyret. Om det gjennomføres oppfølgingsundersøkelser, og hvor omfattende en eventuell oppfølgingsundersøkelse skal være avhenger av en vurdering av risiko og vesentlighet i det enkelte tilfellet (Mikkelsen 2009 [personlig korrespondanse]).

Som påpekt flere ganger så rettet kommunerevisjonen skarp kritikk av kontrollrutinene i foretaket allerede i 2004. Ifølge mine informanter hadde kommunerevisjonen planlagt en oppfølgingsundersøkelse av rapporten fra 2004 da de første korrupsjonsmistankene tilknyttet Undervisningsbygg dukket opp i media første gang i mars 2006. Men tidspunkt for iverksettelse var ikke bestemt på det daværende tidspunkt. Hva den planlagte oppfølgingsundersøkelsen eventuelt ville ha avdekket er umulig å si ettersom sakens utvikling førte til at kommunerevisjonen gjennomførte granskning av konkrete forhold i foretaket i stedet. Det som er klart er at det forelå en rutine i kontrollutvalgslinjen for å følge opp rapporten fra 2004, og det er grunn til å si at kontrollutvalgslinjens kontrollpraksis var i tråd med de plikter og oppgaver som tilligger kontrollutvalgslinjen.

2004-2006 bedring av internkontrollpraksis?

Kommunerevisjonens rapport fra 2004 rettet sterk kritikk mot foretakets kontrollpraksis, og datamaterialet viser at det i perioden 2004 til 2006 ikke var klare tegn til bedring av kontrollpraksis. Kommunerevisjonens granskning av den første korrupsjonssaken konkluderte med at: ”samme type brudd på anskaffelsesregelverket som ble påpekt i rapporten fra 2004 finner vi igjen i prosjektene hvor NN har vært prosjektleder” (Kommunerevisjonen 2006a:5). Det skjedde bedring i form av nye regler og rutiner, men det ble ikke kontrollert at rutinene ble fulgt. Kommunerevisjonen konkluderte i sin oppsummeringsrapport med at: ”Undervisningsbygg ... har vektlagt utarbeidelse av rutinebeskrivelser i sitt arbeid med internkontroll ... styret og ledelsen undervurderte nødvendigheten av å bedre gjeldende praksis” (Kommunerevisjonen 2007:3). Muruds uttalelser gir støtte til denne konklusjonen:

Det er regler som jeg mener er gode nok, i hvert fall når jeg slutta, på hvordan man skulle håndtere sanne ting. Selvfølgelig kommer man aldri helt i mål, man kan hele tida bli bedre og bedre, men man var kommet veldig langt da. Men det hjelper jo ikke å ha mange rutiner og kontroller – man hadde et system som het KOST eiendom og KOST+, dette var et rutinesystem – når ingen har blitt lært opp i det, og ingen bruker det.

4.2.4 Sammenfattende analyse

Hva sviktet i internkontrollen og hvorfor?

Revisjonsrapporten i 2004, granskingsrapportene i 2006 og mine informanter er samstemte i at det har vært grunnleggende svikt i internkontrollens praksis. Gjennomgangen har vist at budsjettstyringen var lite detaljert, gjennomgående brudd på anskaffelsesregelverket, lite fokus på dokumentasjon og skriftlighet, avdelingssjefer med vide fullmakter innenfor egne budsjettposter og det ble utviklet mange nye rutiner uten at ledelsen kontrollerte og fulgte opp praktiseringen av disse.

Kan så internkontrollens formelle eller uformelle struktur forklare disse dokumenterte manglene? Foretaket fikk en formalisert fullmaktsstruktur først i juni 2004, som i ettertid er kritisert for å ha vært uklar. Året etter ble det etablert en kontrollplan i foretaket. Dette viser at det var bedring i den formelle strukturen i perioden 2004-2006. Videre konkluderte kommunerevisjonens rapport i 2004 med at problemet ikke var systemet men praktiseringen av dette. I lys av dette får ikke hypotesen (H1) om at kontrollregimet ikke forhindret den korrupte atferden på grunn av en mangelfull formell struktur støtte.

Som i Bærum-saken er det uformelle strukturer som forklarer svikten i internkontrollpraksien, uformelle strukturer som avvek fra, og overstyrte den formelle strukturen. Videre viser gjennomgangen at det er mange av de samme faktorene som går igjen her som i Bærum-saken. Muruds vide fullmakter med hensyn til egne budsjetter gjorde at han fikk lett tilgang til foretakets økonomiske midler. Lite detaljert budsjettstyring gjorde det lett han for å trikse med regnskapene, og mangelen på kritiske spørsmål til de store budsjettavvikene minsket risikoen for at Muruds feilfakturerings ville bli oppdaget. Videre var det en utbredt aksept i foretaket for lite gjennomsluttede beslutningsprosesser, noe som gjorde at det ble stilt lite krav til dokumentering av utførte arbeider. Dette bidro til at Murud kunne bedrive fiktiv fakturerings av foretaket uten å bli oppdaget. Dette ble ytterligere forsterket av en ledelse som prioriterte kontrolloppgaver i liten grad, da særlig utøvelse av ex post kontroll. Dette minsket sannsynligheten for at Muruds feilfakturerings og annen korrupt atferd ville bli oppdaget. Som i Bærum-saken er det *kombinasjonen* av faktorene som førte til at det var en høy korrupsjonsrisiko i virksomheten. For stor tillit både blant ledelsen og de ansatte om at alle i virksomheten fulgte lover og regler fremstår som den viktigste forklaringen til disse faktorene. Samlet gir dette klar støtte til hypotesen (H2) om at grunnen til at kontrollregimet ikke oppdaget den korrupte atferden skyldtes uformelle strukturer som avvek fra, og overstyrte, den formelle strukturen.

Sviktet den politiske kontrollen?

Den politiske kontrollen sviktet, rettere sagt kontrollen i **den administrative linjen** sviktet. For byrådet del har jeg stilt et stort spørsmål ved "selvrapportering" som kontrollmetode. I lys av manglene i internkontrollpraksisen som gjennomgangen har vist mener jeg det også er grunn til å stille spørsmål ved byrådet oppfølging. Datamaterialet gir ikke grunnlag for vidtrekkende konklusjoner på dette punktet. Styret sviktet fordi den ikke utøvet sitt kontrollansvar, herunder å utøve ex post kontroll for å påse at foretaket ble drevet i samsvar med gjeldende regler og retningslinjer (jamfør kap. 2.3.3). For stor tro på at gjeldende regler og rutiner ble fulgt fremstår som en viktig forklaring på mangelen av ex post kontroll fra styrets side.

Kontrollutvalgslinjen. Det var kommunerevisjonen som påpekte de kritikkverdige forholdene i Undervisningsbygg i 2004. Videre var det planlagt en oppfølgingsundersøkelse av rapporten fra 2004 da den første korrupsjonssaken ble kjent i media mars 2006. Det forelå en rutine for oppfølging. Dette viser at kontrollutvalgslinjen fungerte tilfredsstillende.

Undervisningsbygg-sakens etterspill og noen refleksjoner

Gjennomgangen har vist svikt i kontrollregimets kontrollpraksis, både når det gjelder foretakets internkontroll og den politiske kontrollen. Da korrupsjonssaken som omhandlet den tidligere eiendomssjefen ble kjent sluttet foretakets administrerende direktør på dagen. De påfølgende ukene pågikk en intens debatt om hvem som eventuelt skulle og/eller burde slå følge med den administrerende direktøren. Det eneste som kom klart frem i debatten var at det var uenighet om hvem som hadde ansvaret, og hva konsekvensene skulle være.

SVs gruppeleder var klar og tydelig: "Selvsagt er det byrådet som har det politiske ansvaret" (Aftenposten Aften 2006), mens Venstres gruppeleder var blant de som var mindre klare på hvor ansvaret lå: "Vi vil gå grundig inn i saken, og å finne ut hvem som har ansvaret vil være et ledd i gjennomgangen" (Dagsavisen 2006a).

Arbeiderpartiets gruppeleder sa blant annet at: ”Byråden må svare på hva hun har gjort for å få styret i Undervisningsbygg til å rydde opp. Har hun gitt instruksjoner, og i så fall hvilke” (Dagsavisen 2006a). Horntvedt på sin side sa: ”Jeg har ikke vurdert å trekke meg. Så lenge byrådsleder Erling Lae har tillit til meg, ser jeg ingen grunn til å trekke meg”. Videre presiserte hun at hun ikke hadde noen instruksjonsmyndighet overfor Undervisningsbygg: ”De kommunale foretakene står under myndighet av byrådet i fellesskap ... Det er i første rekke styrets ansvar å svare for eventuelle mislighold” (NTB 2006a). I et annet intervju sa Horntvedt at flere av Undervisningsbyggs medlemmer ville at Undervisningsbygg ikke skulle være underlagt strenge kommunale regler for innkjøp og kontroll og mer generelt at foretaket ikke skulle være underlagt kommunale kontrollrutiner (VG 2006).

Etter tre ukers debatt gikk styreleder Sigrid Horn og byråd for byutvikling Grete Horntvedt av. Horntvedt sa da at avgangene var konsekvensene av et system og ble gjort ut fra en omdømmevurdering (Aftenposten 2006c). Byrådet viste få tegn til kritikk av styre. Horntvedt la skylden primært til ledelsen, mens byrådsleder Erling Lae sa han ”aksepterte” Horn og Horntvedts ønske om å fratre (NTB 2006b). I etterkant kom det frem at Horntvedt ønsket å bli, men at hun gikk av etter press fra byrådsleder Lae (Dagsavisen 2006b).

Var det politiske etterspillet gjengitt ovenfor kun et resultat av politiske uenigheter, eller skyldes uenighetene uklarheter knyttet til uklare ansvarslinjer i foretaksmodellen? Funn fra tidligere forskning på kommunale foretak har gitt indikasjoner på at foretaksmodellen gir uklare ansvarslinjer (Brandtzæg m.fl. 2008; Gjertsen og Martinussen 2006). Det politiske etterspillet kan tolkes i samme retning. En av mine informanter, Lars Jørgensen som er seniorrådgiver i kommunerevisjonen og spilte en sentral rolle i granskningen av Undervisningsbygg-saken uttalte at:

Utgangspunktet var at kommunale interne regler, som rundskriv etc. ikke skulle gjelde [for kommunale foretak]. Disse måtte eventuelt være nedfelt i vedtektene eller vedtatt av styret. Dette gjaldt for eksempel kommunens etiske regler,

saksbehandlingsreglene for mislighetssaker med mer. Dette har skapt en del diskusjon i forbindelse med vår kontrollvirksomhet opp gjennom årene.

Horntvedt uttalte i et intervju i forbindelse med korrupsjonsavsløringene i 2006 at flere av Undervisningsbyggs medlemmer ville at Undervisningsbygg ikke skulle være underlagt strenge kommunale regler for innkjøp og kontroll og mer generelt at foretaket ikke skulle være underlagt kommunale kontrollrutiner (VG 2006). Dette gir støtte til funnene fra tidligere forskning om at foretaksmodellen har uklare ansvarslinjer. Dette kan ha flere negative implikasjoner. Uklare ansvarslinjer kan føre til misforståelse av eget kontrollansvar som igjen kan medføre at lovpålagt kontroll ikke blir utført. Et annet mulig problem, er at velgerne kan få følelsen av at ingen blir stilt politisk til ansvar selv om det har vært åpenbar svikt i kontrollrutinene. I så fall lever ikke foretaksmodellen opp til det som var intensjonen med modellen, nemlig å balansere mellom behovet for politisk styring og tilstrekkelig frihet for foretaksledelsen. Dette er en vanskelig balansegang og representerer kjernen i et av de sentrale spørsmålene i litteraturen om new public management (NPM) og fristilling av offentlig virksomhet: balansen mellom politisk styring og faglig autonomi.

4.3 Vannverkssaken

4.3.1 Bakgrunn

”Vannverkssaken” omhandler to interkommunale aksjeselskaper som er lokalisert på Romerike, Nedre Romerike vannverk (NRV) og AS Sentralrenseanlegget RA-2 (RA-2). Begge selskapene er utelukkende finansiert av vann- og kloakkavgifter fra innbyggerne i eierkommunene. På 1970- og 80-tallet hadde Romerike blant landets høyeste kommunale avgifter (Aftenposten 2005). Nåværende daglig leder i NRV/RA-2 har regnet ut at tidligere daglig leder Ivar T. Henriksen opererte med en vannpris som var 40 prosent for høy. Etter at det er blitt rettet opp i regnskapsførselen er det anslått at det årlig er blitt 42 millioner kroner billigere å drive vannverk og renseanlegg på Nedre Romerike (Gedde-Dahl m.fl. 2008:240).

I 2002 fikk daværende daglig leder, etter forslag fra ordførerne på Nedre Romerike, Kongens fortjenestemedalje i gull for sin innsats i vann- og avløpssektoren gjennom mer enn 40 år. Han hadde vært ansatt som daglig leder i NRV siden 1971 og i RA-2 siden 1967. Tre år senere kom det første oppslaget i Aftenposten hvor det ble dokumentert hvordan han sikret million-inntekter til sin sønn. Omtrent ett år senere ble far og sønn Henriksen, to andre personer og selskapet PEAB dømt til grov korrupsjon i Nedre Romerike tingrett (Nedre Romerike tingrett 2008). Hele saken skal opp til ny behandling i lagmannsretten neste år. Gjennomgangen av denne saken er avgrenset til perioden 1994-2005 som er perioden det fokuseres på i den omfattende granskningsrapporten fra Nedre Romerike Distriktsrevisjon (2007).

Tapping av selskapets midler: den korrupte atferden

Tidligere daglig leder har tappet selskapene for store økonomiske verdier via leverandører eller direkte til seg selv, hans selskaper, nærstående personer av han og deres selskaper. Metodene har vært mangfoldige:

- leverandører har feilfakturert selskapene, både gjennom fiktiv fakturering og overfakturering. Deler av fortjenesten ble overført til den tidligere daglige lederen, hans nærstående og selskaper eid av disse.
- Selskapene har betalt varer og tjenester som var selskapenes drift uvedkommende. Dette til gunst for den tidligere daglige lederen, hans familie og venner, selskaper eid av disse og leverandører.
- Selskapenes eiendeler har vært solgt til underpris til den tidligere daglige lederen, hans familie og venner og selskaper eid av disse, enten direkte eller via leverandører.
- Den tidligere daglige lederen disponerte eiendeler tilhørende selskapene som sitt eget, og han overførte biler, maskiner og utstyr til seg selv og hans nærstående uten vederlag.

(Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:III-IV)

Avsløring og dom

Den korrupte atferden ble oppdaget av Aftenposten-journalistene Siri Gedde-Dahl, Anne Hafstad og Alf Endre Magnussen. Utgangspunktet for deres avsløringer var et anonymt tips de fikk. Tipset kom fra en entreprenør som var blitt lovet store oppdrag for NRV/RA-2 av en konsulent som senere lot han i stikken¹⁶(Gedde-Dahl m.fl. 2008:kap.15). Omfattende gravende journalistikk fra journalistene sin side i form av systematisk dokumentasjon og kildearbeid resulterte i en rekke avisoppslag, det første den 26. September 2005 (Aftenposten 2005a). På bakgrunn av Aftenpostens avisoppslag innledet Økokrim etterforskning av saken etter ordre fra Riksadvokaten.

Etterforskingen resulterte i at påtalemyndigheten tok ut tiltale mot den tidligere daglige lederen i selskapene Ivar T. Henriksen, hans sønn som i perioden 1998-2005 var ansatt på deltid i de to selskapene, to andre personer tilknyttet selskaper som var leverandører til NRV/RA-2, og entreprenørselskapet PEAB AS. Dom i saken ble avsagt i Nedre romerike tingrett 14. februar 2008. Alle de fire personene og PEAB AS ble funnet skyldig i de fleste tiltalepunkter, og ble domfelt for grov korrupsjon (Nedre Romerike tingrett 2008). Hele saken skal opp til full ankebehandling i lagmansretten januar neste år (Romerikes Blad 2009b). Økokrim vurderte også å gå til straffesak mot selskapets revisor og tidligere styremedlemmer. Men etter en ”helhetsvurdering” ble saken henlagt (Aftenposten 2009).

Etter henleggelsen besluttet den nye ledelsen i selskapene å gå til sivilt søksmål mot den tidligere revisoren for selskapene og 17 tidligere styremedlemmer. PriceWaterhouseCoopers (PWC), revisorselskapet hvor selskapenes revisor jobbet og var partner, inngikk mars 2009 forlik med selskapene. PWC godtok å betale 15 millioner kroner i erstatning, men erkjente ikke noe ansvar (Romerikes Blad 2009a). 17 tidligere styremedlemmer inngikk forlik med selskapene april 2009. De godtok å betale 5 millioner kroner i erstatning, hvorav 4,5 millioner dekkes av en

¹⁶ Entreprenøren stod senere frem offentlig og fortalte sin historie (Aftenposten 2005b).

ansvarsforsikring selskapene tegnet for styrene i 1994. Avtalen om forlik ble formelt godkjent i generalforsamling mai 2009 (Romerikes Blad 2009c).

4.3.2 Kontrollregimets formelle struktur

Siden selskapene NRV og RA-2 er interkommunale aksjeselskaper er kontrollregimet i Vannverkssaken et eksempel på selskapsmodellen som ble beskrevet i teorikapitlet. NRV ble stiftet som andelslag i 1971 og har hele tiden vært eid av Fet, Lørenskog, Nittedal, Rælingen, Skedsmo og Sørum kommune. I 2003 ble selskapet omgjort til aksjeselskap. RA-2 ble stiftet i 1965 og har hele tiden vært eid av Lørenskog, Rælingen og Skedsmo kommune. Selskapene hadde felles administrasjon og var organisert som interkommunale aksjeselskaper (NRV/RA-2 1999). Selv om NRV ikke formelt var et aksjeselskap før 2003 legger jeg granskninggruppens vurderinger til grunn på dette punkt: ”[det er] naturlig å oppstille temmelig like forventninger og krav til selskapet også i perioden før omdanningen” (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:15). Selskapene har hatt felles administrasjon, men til dels forskjellig styresammensetning. Styrene har bestått av eierkommunenes ordførere og andre kommunestyrerepresentanter.

Selskapsmodellens utforming i NRV og RA-2

Retningslinjene fra eierne overfor selskapenes styrer var til dels mangelfulle. Vedtektene for RA-2 begrenset seg til å angi styrets tjenestetid (fire år), antall styremedlemmer (seks til åtte) og at selskapet var forpliktet av styrets leder eller av to av styrets medlemmer i forening. Vedtektene for NRV var noe mer utfyllende og det står blant annet at: ”styret legger frem forslag til budsjett, utarbeider årsberetning og legger frem regnskap i revidert stand ... For øvrig utøver styret enhver myndighet som ikke er tillagt generalforsamlingen og som er pålagt styret ved lov eller forskrift gitt i medhold av lov eller generalforsamlingsvedtak” (gjengitt i Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:407). Vedtekter med lite substansielt innhold indikerer svikt i utøvelsen av ex ante kontroll, og er videre en mangel ved kontrollregimets formelle struktur. For at styret skal kunne påse at selskapene drives i samsvar med eiernes

interesser trenger styret noen holdepunkter for å vite hva disse er. Vedtektene er et viktig instrument i så måte. Uten tydelige signaler fra eierne er det en fare for at styre: ”kan bli ”gissel” for ledelsens egne vurderinger om hvordan virksomheten bør drives” (Resch-Knudsen 2007:38).

Det var en gjennomgående mangel på å formalisere selskapenes praksis og rutiner i form av skriftlige rutiner, intern reglement, fullmaktsstruktur og lignende. Styrene hadde ikke etablert eller godkjent noen formalisert fullmaktsstruktur eller utarbeidet en stillingsinstruks for daglig leder. For selskapenes administrasjon, herunder regnskapspersonalet, forelå det heller ingen fullmaktsstruktur (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007: kap. 8 og kap. 30). Dette vitner for det første om en internkontroll med en svært mangelfull formell struktur. Dernest vitner det om to styrer som er passive i sin holdning overfor daglig leder. Når stillingsinstruks og fullmaktsstruktur for daglig leder mangler øker dette daglig leders handlingsrom, noe som *ceteris paribus* gjør det lettere for daglig leder å utøve korruperte handlinger (Della Porta og Mény 1997:177; Rose-Ackerman 1999:18).

I selskapenes personalhåndbok hvor internkontrollen er beskrevet fremgår det at: ”gjennom mange års drift har det utviklet seg en muntlig tradisjon, og unødig byråkratisering og papirarbeid forsøkes unngått”. Videre står det at den enkelte ansatte: ”kan gå direkte til Ivar T. Henriksen [daglig leder] med saker vedkommende ønsker å drøfte” (NRV/RA-2 1994). Dette viser at det var en aksept for lite gjennomsiktighet i driften av selskapet, og at man lot internkontrollen bli utøvet gjennom uformelle strukturer. Denne formen for uformell internkontroll kan ikke ha vært særlig effektiv all den tid de ansatte var henvist til Henriksen hvis det var saker de ønsket å ”drøfte”. En konsekvens av dette er at ansatte som eventuelt ønsket å rapportere om kritikkverdige forhold internt i selskapene var nødt til å finne egne kanaler å gå via.

Selv om den foreløpige analysen har vist at kontrollregimets formelle struktur var svært mangelfull så gjaldt de plikter og rettigheter som følger av det nasjonale lovverket og tilhørende forskrifter (jamfør kap 2.3.4).

4.3.3 Kontrollregimets kontrollpraksis

I Vannverkssaken var det selskapenes daglige leder som var hovedansvarlig for den korrupte atferden (Nedre Romerike tingrett 2008). Derfor fokuserer analysen på de tre linjene for politisk kontroll av daglig leder og selskapenes virksomhet som eksisterer i selskapsmodellen (jamfør kap. 2.3.4). Først analyseres selskapenes økonomistyring, anskaffelsesrutiner og fakturakontroll. Derneft analyseres hvordan kontrollpraksisen var i de tre linjene for politisk kontroll i dette kontrollregimet. Først revisorlinjen, så styringslinjen bestående av styrene og eierkommunene og til slutt kontrollutvalgslinjen.

Økonomistyring

Styrene og generalforsamlingene godkjente årsbudsjett og langtidsbudsjett i form av økonomiplaner som hadde et fireårsperspektiv. Det var daglig leders beregninger som la premissene for neste års vann- og avløpsavgift og derved også premissene for årsbudsjettene. Innvendinger på styremøtene ble svært sjelden protokollert, og daglig leder fremla aldri noen detaljerte prosjektrekskap for de store prosjektene han iverksatte overfor styret (Gedde-Dahl m.fl. 2008:67; Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:410-412). At Henriksen alene kunne legge premissene for budsjettplanleggingen økte hans muligheter til å tappe selskapene for økonomiske midler – forutsatt at ingen stilte spørsmål ved hva som lå til grunn for budsjettplanleggingen.

Flere av de tidligere styremedlemmene har gitt uttrykk for at de ikke så noen grunn til å stille spørsmål ved budsjetter og regnskapsførsel all den tid selskapets revisor ikke hadde noe å utsette på dette. Enkelte har til og med sagt at de ikke visste det fantes noe som het revisorbrev (Gedde-Dahl m.fl. 2008:70). Tidligere styreleder i selskapene, Andreas Hamnes, forklarte i tingretten at daglig leder hadde ”blankofullmakt” (Gedde-Dahl m.fl. 2008:67). Å begrunne mangel på budsjettoppfølging med å henvise til revisor vitner om en mangelfull forståelse av sin egen rolle da styrer i aksjeselskap har et *selvstendig* ansvar for å kontrollere at

selskapets regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll, jamfør kap. 2.3.4. Styremedlemmers manglende kunnskap om hva revisorbrev er underbygger dette poenget. Til dette kommer en overdreven tillit til daglig leders valg og disposisjoner. Styrenes manglende forståelse av egen rolle og overdrevne tillit til Henriksen var uformelle strukturer som muliggjorde at Henriksens tapping av selskapene kunne pågå uforhindret.

De som jobbet med regnskap i selskapene hadde ingen skriftlig instruks og ingen delegerte fullmakter. Ifølge dem selv ble de muntlig instruert av Henriksen om hva de skulle gjøre. Til granskingsgruppen har tidligere regnskapsførere uttalt at de ikke foretok noen faglig vurdering av daglig leders beslutninger og anvisninger. Det kan stilles spørsmål ved om de ansatte *burde* ha gjort noen faglige vurderinger. I utgangspunktet skal ansatte i et selskap følge de instruksene de får fra overordnede. Samtidig bør en varsle om kritikkverdige forhold i selskapet dersom en har mistanke om dette. Ettersom Henriksen i praksis utførte all internkontroll (se neste avsnitt) kan det hende de ansatte hadde begrenset grunnlag for å fatte mistanke om kritikkverdige forhold. Til dette må det sies at tappingen av selskapene har vært så mangfoldig og skjedd over så lang tid at det virker merkelig om det ikke var grunnlag for noen av de ansatte til å fatte mistanke. Datamaterialet gir ikke grunnlag for noen entydig konklusjon på dette punkt.

Anskaffelser og fakturakontroll

Virkeområde for lov om offentlige anskaffelser er i utgangspunktet all offentlig virksomhet. Granskingsgruppen fant ingen dokumentasjon på at selskapene har hatt rutiner som har sikret etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser. Daglig leder har i utgangspunktet hatt all bestillingsfullmakt i selskapene. Hvis ansatte foretok større bestillinger måtte de få godkjennelse av daglig leder. Godkjennelsen var muntlig og ”resultat av en etablert praksis” (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:45). Videre var det kun daglig leder som hadde adgang til å anvisе fakturaer til utbetaling. Da granskingsgruppen gjennomgikk regnskapsbilag fant de mange tilfeller hvor daglig leder sto: ”for både bestilling, mottak av varer og tjenester, samt

etterkontroll og anvisning av faktura” (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:46). Under 4.3.2 ble det konstatert at internkontrollen ble utøvet gjennom uformelle strukturer fremfor formelle. I lys av det foregående fremgår det at den uformelle internkontrollen bestod i at Henriksen og han alene utøvet den.

Revisorlinjen

Ansvarlig revisor i selskapene har vært den samme siden 1980-tallet. Vedkommende sa fra seg godkjenningen som revisor da etterforskningen begynte. Omtrent samtidig opprettet Kredittilsynet tilsynssak mot PWC og ansvarlig revisor. Siktemålet var å gjøre undersøkelser omkring revisors forhold og revisjonen av de to selskapene. Kredittilsynet gikk gjennom dokumentasjonen for revisjonen av de to selskapene for 2003 og 2004. Det fant at det har vært: ”alvorlige mangler ved revisjonene, og at revisjonene ikke har blitt gjennomført i samsvar med revisorlovens krav, herunder god revisjonsskikk” (Kredittilsynet 2009:1).

Om hvem som skal være adressat for de årlige revisorbrevene fremgår det av revisorlovens forarbeider at: ”For selskaper som har styre, legges det til grunn at styret normalt vil være rette vedkommende for slike brev” (Ot.prp. nr.75 1997-1998:5.2.5). Kritikkverdige forhold som ansvarlig revisor påpekte ble i hovedsak kommunisert til daglig leder alene. De årlige revisorbrevene, som er revisors måte å informere styrene på, ble med ett unntak adressert til daglig leder, og ikke til styret (Gedde-Dahl m.fl. 2008:70). Noen forhold ble påpekt gjentatte ganger over flere år uten at revisoren vurderte ytterligere tiltak for å få selskapene til å gjøre de nødvendige utbedringer. Det vitner om svikt i revisorlinjen og ga styrene et dårligere grunnlag for å vurdere Henriksens drift av selskapene. På den annen side burde styrene ha stilt spørsmål ved at de vanligvis ikke mottok de årlige revisorbrevene.

Kredittilsynets konklusjoner kan vanskelig misforstås. Revisjonen av de to selskapene hadde ”vesentlige svakheter” som var av ”et uakseptabelt omfang”. Bruddene på revisorloven ble vurdert som ”grove” og ”revisors oppfølging og kommunikasjon vedrørende formuesforvaltningen og den interne kontroll i selskapene har vært klart

utilstrekkelig” (Kredittilsynet 2009:6). Det var med andre ord en totalsvikt i revisorlinjen.

Styringslinjen

Styrenes manglende vilje til å utøve sitt forvalter- og tilsynsansvar har vært gjennomgående og de har hatt en uforbeholden tillit til Henriksen. Et eksempel kan illustrere dette. I 1998 ga daglig leder tilbud til Coca Cola Drikk (CCD) om å forrense deres prosessavløpsvann før påslipp til det ordinære avløpet, et oppdrag som er utenfor primærvirksomheten til RA-2. Daglig leder forpliktet selskapet til å utføre rensingen uten at styret var informert. Prosjektet innebar stor økonomisk risiko for RA-2 og endte med en rettslig tvist mellom partene. RA-2 ble dømt til å betale cirka 10 millioner kroner i erstatning til CCD samt dekke deres saksomkostninger med 860.000 kroner. Det ble ikke iverksatt noen sanksjoner mot daglig leder fra styret sin side, verken da de først ble kjent med forpliktelsen han hadde pådratt selskapet uten styrets aksept eller da tvisten mellom partene var rettskraftig avgjort (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:kap.22).

Saken er ikke eksepsjonell. Granskingsgruppen avdekket en rekke lignende saker hvor styrene sviktet totalt. Deres konklusjon vedrørende styrenes rolle i perioden 1994-2005 er krystallklar:

”[D]e har misligholdt sitt forvalter- og tilsynsansvar og sviktet i sin kontroll av daglig leder. Styrene har ikke hatt oversikt over selskapenes reelle drift og økonomi, de har ikke sørget for en fungerende internkontroll og de har ikke hatt kontroll på daglig leder og hans utøvelse av sin stilling. Store prosjekter er gjennomført uten styring og kontroll fra styrene” (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:413).

Flere ganger har det blitt stilt kritiske spørsmål til, og kommet påstander om kritikkverdige forhold ved, driften av selskapene uten at dette har ført frem. I 1990 oppdaget den nye rådmannen i Lørenskog kommune at kommunen lå på norgestoppen i vann- og avløpsavgifter. Han ønsket derfor å sette seg inn i selskapenes planer for neste år, noe selskapenes daglig leder avviste. Senere ble han forklart av kommunens

budsjettsjef hva som var vanlig praksis: ”Ordningen er slik at rådmannen hvert år ringer Ivar Henriksen og spør: Hva trenger du neste år? Og så blir tallet ført inn i budsjettet” (Gedde-Dahl m.fl.2008:66). Rådmannen var utilfreds med dette og mobiliserte rådmennene i Skedsmo og Rælingen til et felles initiativ for å få skikk på budsjettprosedyrene. Politikerne i Skedsmo tok det som en fornærmelse og stanset initiativet (Gedde-Dahl m.fl. 2008:66-67). I forbindelse med opprullingen av Vannverkssaken har mange styremedlemmer gitt uttrykk for at: ”man som nytt styremedlem i NRV eller RA-2 raskt ble sosialisert inn i en kultur som i liten grad stilte kritiske spørsmål” (Gedde-Dahl m.fl. 2008:71). Dette illustrerer igjen hvordan det var Henriksen alene som stod for budsjettplanleggingen. Dernest vitner det om at de uformelle normene tilsa at man ikke stilte kritiske spørsmål.

I 1994 kom det påstander om at daglig leder blandet egne og selskapenes interesser. Påstandene kom i form av et anonymt tips til den hovedtillitsvalgte i Lørenskog kommune og resulterte i en gransking som imidlertid varte i underkant av to uker. Det foreligger ingen styredokumenter eller styreprotokoller om granskingen og ingenting tyder på at representanter fra eierkommunene, utover de som hadde styreverv i selskapene, ble informert om granskingen (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:438-440). Når tips om kritikkverdige forhold ikke blir fulgt opp i særlig grad kan det føre til at andre personer som vet om kritikkverdige forhold avstår fra å varsle. Mangelen på dokumentasjon av at granskning ble utført forsterker inntrykket av at det var en utbredt aksept for lite gjennomsiktighet i beslutningsprosessene.

I 1995 kom det påstander om blant annet grov overfakturering fra leverandører, innkjøp av biler og landbruksutstyr betalt av NRV/RA-2 eller selskapenes leverandører og som ble disponert av Henriksen privat. Daværende styremedlem Per O. Lund mottok informasjonen og snakket med varsleren. Lund har til granskingsgruppen forklart at: ”han husker samtalen med varsleren, men at han ikke husker detaljene rundt varslingen eller hva han gjorde med opplysningene... det var snakk om så mye snusk på den tiden” (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:445). Poenget fra forrige avsnitt om faren for at folk avstår fra å varsle gjelder også her.

I mai 2005 ble styreleder i NRV, Andreas Hamnes, informert om mulig samrøre mellom offentlige og private interesser omkring daglig leder og hans sønn. Hamnes konfronterte Henriksen med påstandene. Henriksen benektet dem, men sa han for sikkerhets skyld skulle gå gjennom alle fakturaer og snakke med informanten direkte. Hamnes har, på direkte spørsmål om han ikke burde sjekke andre kilder når det var snakk om Henriksen selv og hans sønn, svart: ”Nei. Jeg hadde ikke grunn til å tro det var noe kokkelimonke. Vi hadde full tillit til Henriksen da” (sitert i Gedde-Dahl m.fl. 2008:68). Dette underbygger inntrykket av at styrene hadde en overdreven tillit til Henriksen.

Funnene fra den foreløpige analysen er klare. Styrene utøvet ikke ex post kontroll av Henriksen fordi dem hadde full tillit til han. Et naturlig spørsmål å stille i lys av dette er hvorfor styrene hadde så stor tillit til Henriksen? Et moment i den forbindelse er Henriksens personlige egenskaper. Han var ansett som svært dyktig på sitt fagområde og hadde ry for å være en handlingens mann med stor makt og innflytelse (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:109). Et annet moment er en kultur hvor det var lite rom for å stille kritiske spørsmål.

Et tredje moment er forholdet mellom Henriksen og selskapenes styremedlemmer. Hvert år var det påkostede reiser til utlandet for selskapenes styremedlemmer samt deler av administrasjonen og deres samboere og ektefeller. Satt man i begge styrene ble det to turer. Reisene ble dekket av NRV/RA-2 (Gedde-Dahl m.fl. 2008:73). Enkelte styremedlemmer har over lengre tid disponert egen bil betalt av selskapene, ordningen var ikke behandlet eller godkjent av styret. Ansatte fikk dekket mobiltelefon med fritt bruk og flere kjøpte brukte biler som tilhørte selskapene. Henriksen bestemte pris og hvem som fikk kjøpe. Dette vitner om en utbredt ukultur, både blant de ansatte og styremedlemmene. Kommunene nøt også godt av selskapene og Henriksens handlekraft. Flere politikere med styreverv i selskapene fikk hjelp av Henriksen når de manglet penger til kommunale prosjekter. En barnehage ble ført på et fjernvarmeprosjekt i regi av renseanlegget. Det ble bygget fontene til ett sykehjem og brakker til bruk i en barnehage. Fet kommune fikk badeplattform og Skedsmo

kommune fikk hjelp med å ordne kongestatuene, plattform og minnestein. Politiet på Romerike fikk helikopterlandingsplass og brygge (Gedde-Dahl m.fl. 2008:16-17; Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:424). Styremedlemmene var også kommunepolitikere og nøt derfor godt av Henriksens raushet i dobbelt forstand. Det er all grunn til å tro at denne ukulturen hvor man blandet roller og mottok påskjønnelser førte til at terskelen for å stille kritiske spørsmål ble hevet.

Passivitet og uvitenhet er stikkord som passer for å beskrive **eiernes** praktisering av egen rolle. Det forelå ingen skriftlige dokumenter som beskrev kommunenes strategier for eierstyring eller retningslinjer som beskrev eierrepresentantenes funksjon og rolle overfor selskapene. Eierrepresentantene hadde ikke noe klart mandat fra eierkommunen. Nye eierrepresentanter fikk ingen informasjon eller opplæring, verken fra tidligere eierrepresentanter eller andre (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:483-485). Dette vitner om manglende interesse for selskapene fra eiernes side.

Eierrepresentantene oppga svært forskjellige forståelser av egen rolle. De fleste oppfattet det som at de representerte den kommunen de var innvalgt for. Noen oppfattet det som at de representerte det partiet de var valgt inn for, mens andre igjen mente de kun representerte seg selv i generalforsamlingen. Styremedlemmenes rolle ble også oppfattet forskjellig av eierrepresentantene. Noen trodde styremedlemmene representerte sine egne kommuner. Derneft oppfattet flere eierrepresentanter ordførerne som meget flinke og hadde tillit til at dem kontrollerte at alt gikk riktig for seg i selskapene. Videre er det flere eierrepresentanter som ikke var klar over at ordførernes rolle som styremedlem var annerledes fra rollen som kommunens representant (Nedre Romerike Distriktsrevisjon 2007:483-484). For å kunne utøve de kontrollinstrumentene som tilligger kommunenes rolle som eiere er det en forutsetning at dem har en god forståelse av ansvars- og rollefordelingen i selskapsmodellen generelt og sin egen rolle spesielt. Denne forståelsen har vært mangelfull i eierkommunene i Vannverkssaken. Manglende interesse for selskapene

og manglende forståelse av selskapsmodellen og sin egen rolle i denne er viktige faktorer for å forklare eierkommunenenes passive utøvelse av egen rolle.

Kontrollutvalgslinjen

Frem til 2004 begrenset kontrollutvalgets kontrolloppgaver overfor kommunale selskaper seg til å påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunenes interesser i selskaper (Kommuneloven § 77 nr. 5). Derfor hadde ikke kontrollutvalget eller Distriktsrevisjonen noen innsynsrett i selskapenes virksomhet, herunder økonomistyring og anskaffelsesrutiner, før det ble vedtatt en egen paragraf (§80) i kommuneloven om selskapskontroll i 2004. Dette satte en klar begrensning på eierkommunenenes mulighet for å utøve ex post kontroll av selskapene. Kommunenes kontrollmuligheter i styringslinjen er begrenset til den myndighet de har i generalforsamlingen. Innføringen av selskapskontroll i lovverket medførte derfor en forskyvning i forholdet mellom politisk styring og faglig autonomi i kommunale aksjeselskaper. I april 2005 vedtok Lørenskog kommune at Nedre Romerike Distriktsrevisjon skulle foreta en forvaltningsrevisjon av de to selskapene. Forvaltningsrevisjonen av selskapene var i planleggingsfasen da Aftenposten hadde sitt første oppslag om de kritikkverdige forholdene på Romerike september 2005. Den planlagte forvaltningsrevisjonen ble lagt til side og gransking av påstandene om misligheter i NRV/RA-2 ble i stedet iverksatt.

4.3.4 Sammenfattende analyse

Hva sviktet i internkontrollen og hvorfor?

Selskapene var preget av lite gjennomsiktighet og daglig leder hadde full kontroll over økonomistyringen. For de ansattes del kan det ha vært opplevd som vanskelig å varsle om kritikkverdige forhold til styret eller andre ettersom inntrykket var at bekymringsmeldinger ikke ble fulgt. Analysen viste at den formelle strukturen i selskapene var svært mangelfull noe som gir sterk støtte til hypotesen (H1) om at kontrollregimet ikke forhindret den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en

mangelfull formell struktur. Når den formelle strukturen er mangelfull forsterkes betydningen av de uformelle strukturene. Når det ikke foreligger formell struktur som beskriver hvem som har hvilke plikter og arbeidsoppgaver, hvordan arbeidsoppgavene skal fordeles, hvordan de kan løses med mer blir det opp til ledelsen og de ansatte i virksomheten hvordan de vil løse dette. Analysen viste at den uformelle kontrollen i praksis ble utført av Henriksen alene. Det innebar at det i praksis var han som bestemte hvem som skulle gjøre hva og hvordan det skulle gjøres. Hans normer og muntlige instruksjoner var rettesnoren for hvordan de ansatte skulle utøve sitt arbeid. Dette bidro til at Henriksen kunne tappe selskapene for midler uten å bli hindret av de ansatte fordi enhver kritikk av Henriksen, indirekte var et brudd med internkontrollens uformelle struktur. Dette gir sterk støtte til hypotesen (H2) om at kontrollregimet ikke forhindret den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en avvikende uformell struktur. Ettersom den formelle strukturen var svært mangelfull blir det noe misvisende å snakke om en uformell struktur som avviker fra en formell struktur som nesten ikke eksisterer. Poenget er at internkontrollens uformelle struktur bidro til at Henriksen kunne tappe selskapene for midler.

Sviktet den politiske kontrollen?

Analysen har vist at det var totalsvikt i alle linjene for politisk kontroll med unntak av kontrollutvalgslinjen. Eierne var passive og tilbakeholdne i utøvelsen av sitt kontrollansvar. Styrene utøvet verken ex ante eller ex post kontroll og selskapets revisor sviktet i utførelsen av sine oppgaver. Kontrollutvalgslinjens muligheter for å utøve kontroll var svært begrenset på grunn av et lovverk som ikke ga hjemmel for innsyn i selskapenes virksomhet.

I hvilken grad kan så svikten ved den politiske kontrollen tilskrives egenskaper ved kontrollregimets formelle eller uformelle struktur? For eiernes del var det mangelfulle vedtekter, ingen eierskapsstrategier eller andre styringsdokumenter som sa noe om hva som var eiernes mål med, og interesser i, selskapene. Dette ga styrene og eierrepresentantene få holdepunkter å arbeide etter. Styrene på sin side hadde ikke

formalisert noen fullmaktsstruktur eller stillingsinstruks noe som økte daglig leders handlingsrom og mulighetene til å utføre korruperte handlinger. Samlet viser dette at *utformingen* av den politiske kontrollens formelle struktur i Vannverkssaken var svært mangelfull. Dette gir sterk støtte til hypotesen (H1) om at kontrollregimet ikke forhindret den korruperte atferden fordi kontrollregimet hadde en mangelfull formell struktur. Men kan egenskaper ved selskapsmodellens formelle struktur som sådan – det som gjelder for alle aksjeselskaper i kommune-Norge (jamfør kap. 2.3) – forklare totalsvikten i det kontrollregimet som var i Vannverkssaken? Jeg kommer tilbake til dette spørsmålet nedenfor.

Som allerede sagt så får den uformelle strukturen en fremtredende rolle når kontrollregimets formelle struktur er svært mangelfull slik tilfellet var i Vannverkssaken. En utbredt aksept for lite gjennomsiktighet i beslutningsprosessene både internt i selskapene og i styringslinjen gjorde det vanskeligere å etterprøve Henriksens valg og disposisjoner. Derneft hadde styrene en uforbeholden tillit til Henriksen, noe som gjorde det mulig for han å gjøre de valg og disposisjoner som var nødvendig for å tappe selskapene for store verdier uten at det ble stilt spørsmål ved dette. Den uforbeholdne tilliten til Henriksen forklarer også aksepten for lite gjennomsiktighet i beslutningsprosessene. Fordi styrene stolte fullt og helt på Henriksen var det ingen som så noen grunn til å be Henriksen om å dokumentere sine valg og disposisjoner. I tillegg kommer eierrepresentanters og styremedlemmers manglende forståelse av egne roller og ansvars- og rollefordelingen i selskapsmodellen mer generelt. Samlet gir dette et klart inntrykk av at uformelle strukturer forklarer svikten i kontrollregimet og gir sterk støtte til hypotesen (H2) om at den korruperte atferden ikke ble forhindret fordi kontrollregimet hadde en uformell struktur som hemmet innflytelsen av den formelle strukturen.

Selskapets revisor kommuniserte i begrenset grad med selskapenes styrer og handlet ikke i overensstemmelse med god revisjonsskikk. Datamaterialet gir begrenset grunnlag for mulige forklaringer på hvorfor kontrollpraksisen i revisorlinjen sviktet i Vannverkssaken. Derimot har flere av mine informanter pekt på problematiske sider

ved selskaper som har samme revisor over mange år. For det første kan det utvikles tette bånd mellom selskapets ledelse og selskapets revisor. Dette kan føre til at ansvarlig revisor blir mindre skeptisk i sine undersøkelser. For det andre så utfører revisor ofte en del veilednings- og rådgivningsoppgaver for oppdragsgiver, i tillegg til revisjon. Dette er en viktig inntektskilde for revisorselskapene. Hvis revisor påpeker kritikkverdige forhold hos oppdragsgiver kan revisoren risikere at oppdragsgiver gir oppdraget til et annet revisjonsselskap.

Vannverkssakens etterspill og noen refleksjoner

Som sagt under punkt 4.3.1 henla Økokrim saken mot selskapets revisor og de tidligere styremedlemmene. Derfor er det uvisst om det var strafferettslig grunnlag for å dømme dem for irregulær utøvelse av sitt kontrollansvar og sine plikter. De sivilrettslige erstatningssakene som selskapene anførte mot PWC, selskapet hvor revisoren var ansatt, og 17 tidligere styremedlemmer endte i forlik. Det fremgår av forliksavtalene at verken PWC eller de tidligere styremedlemmene påtar seg noe skyld for det som har skjedd. Likevel er det rimelig å anta at de ikke ville betalt slike summer hvis de mente de ikke hadde noe ansvar for den korrupte atferden som granskningen og etterforskningen avdekket. Tidligere styremedlem Ragnar Kristoffersen uttalte i ettertid at: ”Henriksen hadde bløffet oss skikkelig, men vi stolte på ham. Vi er lurt, og det er klart vi burde forstått noe” (sitert i Gedde-Dahl m.fl. 2008:70). Ukulturen med dyre reiser på selskapenes regning, fri bruk av bil med mer kombinert med den totale mangelen på kontroll vitner om en ukultur som er etisk svært tvilsom. Det er også grunn til å tro at ukulturen som rådet befant seg i det juridiske grenseland. Uten å ta stilling til om de tidligere styremedlemmene kan stilles strafferettslig til ansvar mener jeg det er svært uheldig at Økokrim henla saken fordi det finnes lite rettspraksis på dette området (Gedde-Dahl m.fl. 2008). En straffesak ville bidratt til å klargjøre hvor grensene for styremedlemmers juridiske ansvar går.

Ifølge mine informanter har ingen blitt stilt politisk til ansvar i Vannverkssaken. Betyr dette at eierkommunene ikke kan stilles til ansvar for det som har skjedd? Eller er det slik at det er opp til velgerne gjennom valg å avgjøre om de vil gi

kommunepolitikerne fornyet tillit? Jeg mener eierkommunene må ta sin del av ansvaret for det som har skjedd. Men det er vanskelig å gi noe klart svar på hvilket ansvar de hadde. Dette bringer oss tilbake til spørsmålet om egenskaper ved selskapsmodellens formelle struktur som sådan kan forklare totalsvikten i det kontrollregimet som var i Vannverkssaken? Eierrepresentantenes og styremedlemmenes manglende kunnskap om, og forståelse av, egen rolle skyldes manglende kunnskap om selskapsmodellen. Altså, deres manglende kunnskap skyldes selskapsmodellens struktur. En kan si at det er politikernes eget ansvar å sette seg inn i hvordan selskapsmodellen fungerer. Samtidig må en forholde seg til hva som er realiteten, hva som er den kommunalpolitiske virkeligheten. Som det ble vist til i teorikapitlet så har tidligere forskning vist at kommunalpolitikere er ukomfortable med sin nye rolle som eiere (Vabo 2000:360). De viser liten interesse for kommunens fristilte selskaper (Ringkjøb m.fl. 2006:229) og har begrenset kunnskap om eierrollen og hva som ligger til den (Gjertsen og Martinussen 2006:38-39). Få kommuner har utarbeidet eierskapsmeldinger (Brandtzæg m.fl. 2008:24) og funnene tyder på at kommunene er passive i utøvelsen av sitt eierskap i kommunale selskaper (Brandtzæg m.fl. 2008:11; Econ 2004:70-71; Gjertsen og Martinussen 2006:4). En rimelig konklusjon er at, uavhengig av hva man mener om etablering av kommunale aksjeselskaper, må kommunene ha tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om selskapsmodellen og implikasjonene av å opprette kommunale aksjeselskap. Overført til Vannverkssaken så kunne bedre kompetanse og kunnskap om selskapsmodellen blant eierrepresentanter ha ført til en mer aktiv utøvelse av eierskapet. For styremedlemmenes del kunne det ha medført at styrene hadde stilt spørsmål ved svikten i revisorlinjen. Om disse tenkte scenarioene ville ha bidratt til å avsløre den korrupte atferden er uvisst. Derimot er det sikkert at det ville bedret kontrollpraksisen i kontrollregimet og videre redusert korrupsjonsrisikoen.

5. Komparativ analyse

Kapitlet gjør en komparativ analyse av de tre casene med det siktemål å besvare problemstilling Iib: *Hvilken betydning hadde virksomhetenes organisasjonsform for korrupsjonsrisikoen?* Her vil jeg vurdere i hvilken grad funnene gir støtte til oppgavens tredje hypotese:

H3: Det er en positiv sammenheng mellom virksomhetenes grad av fristilling og korrupsjonsrisikoen i virksomhetene.

Først gjøres en komparativ analyse av virksomhetenes internkontroll (5.1) og den politiske kontrollen (5.2). Det sentrale er å finne likheter og forskjeller mellom de tre casene. Til slutt i kapitlet gjøres en komparativ analyse av hvilken betydning virksomhetenes organisasjonsform har hatt for korrupsjonsrisikoen i virksomhetene (5.3). Her er det sentralt å undersøke hvordan forholdet mellom den politiske kontrollen og virksomhetenes internkontroll.

5.1 Virksomhetenes internkontroll

En sammenstilling av analysene fra forrige kapittel viser at virksomhetene har sviktet på mange av de samme områdene. Internkontrollpraksisen i alle virksomhetene sviktet når det gjaldt budsjettstyring, anskaffelsesprosesser og fakturakontroll, dårlige rutiner for saksbehandling, lite skriftlighet i beslutningsprosessene og manglende eks post kontroll fra ledelsen sin side. Det siste punktet gjelder ikke for Vannverkssaken ettersom daglig leder var hovedmannen i korrupsjonssaken, og i praksis utførte all internkontroll.

Hva var så forklaringene til svikten i virksomhetenes internkontrollpraksis på disse punktene? Igjen er det mange likheter mellom casene. De tre hovedmennene disponerte alle store budsjettposter. Dette var en viktig medvirkende årsak til at den korrupte atferden var mulig å gjennomføre, men det at en person alene disponerer en

budsjettpost betyr ikke nødvendigvis at den formelle strukturen er mangelfull. Det er når dette kombineres med at ingen andre kontrollerer bruken av midlene at korrupsjonsrisikoen øker. Videre har budsjettstyringen vist seg å være lite detaljert i alle virksomhetene. Som tidligere poengtert er det på bakgrunn av datamaterialet vanskelig å vurdere om dette skyldtes en mangelfull formell struktur eller uformelle strukturer som overstyrte den formelle strukturen. Poenget her er at kombinasjonen av lite detaljert budsjettstyring og ett budsjett som disponeres av én person øker risikoen for korrupt atferd. Disposisjonsrett over store budsjett gir lett tilgang til store beløp og øker dermed mulighetene for ansatte med korrupte intensjoner til å utøve korrupte handlinger, mens en lite detaljert budsjettstyring gjør det vanskeligere å oppdage eventuell korrupt atferd. Utover disse to faktorene som ikke nødvendigvis indikerer en mangelfull formell struktur var internkontrollens formelle struktur i Bærum-saken og Undervisningsbygg-saken kun i begrenset grad mangelfull. I Vannverkssaken var derimot internkontrollens formelle struktur svært mangelfull. Derfor er det kun Vannverkssaken som gir støtte til hypotesen (H1) om at kontrollregimet ikke forhindret den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en mangelfull formelle struktur. Det er med andre ord snakk om en klar variasjon mellom casene. Dette kommer jeg tilbake til i drøftingen av om virksomhetenes organisasjonsform har hatt betydning (kap. 5.3).

Det er de uformelle strukturene som har hatt størst forklaringskraft i forhold til virksomhetenes sviktende internkontrollpraksis. Uformelle strukturer som har avvikt fra og overstyrt internkontrollens formelle struktur. I alle virksomhetene har det vært en utbredt aksept for lite gjennomsiktede beslutningsprosesser, noe som gjorde det vanskelig å undersøke etterretteligheten i beslutningsprosessene. En negativ implikasjon av dette var at det ble vanskelig å oppdage eventuell korrupt atferd, noe som bidro til at korrupsjonsrisikoen i virksomhetene økte.

Analysene av Bærum-saken og Undervisningsbygg-saken viste at det var en høy grad av tillit mellom de ansatte, og mellom ledelsen og de ansatte. Dette har hatt særlig to negative implikasjoner. Tillit til at de ansatte har fulgt lover og regler gjorde at

ledelsen ikke utførte noe særlig ex post kontroll overfor de ansatte som igjen reduserte mulighetene for å oppdage eventuell korrupt atferd. Videre stilte ikke de regnskapsansvarlige noen kritiske spørsmål til Muruds og Ramstads store budsjettavvik, noe som i kombinasjon med at Murud og Ramstad rådde over store midler, økte risikoen for at korrupt atferd skulle finne sted. I tillegg signerte ansatte fakturaer uten å utføre kontrollen som følger av å signere en faktura. Samlet gir disse funnene sterk støtte til hypotesen (H2) om at kontrollregimet ikke forhindret den korrupte atferden fordi kontrollregimet hadde en mangelfull formell struktur.

Kombinasjonen av lite detaljert budsjettstyring, ansatte som alene disponerte store budsjettposter og virksomheter preget av høy grad av tillit ga gode muligheter for ansatte med korrupte intensjoner å utøve korrupt atferd uten å bli forhindret. I tillegg har det vært en aksept for lite gjennomsiktede beslutningsprosesser, noe som gjør eventuell korrupt atferd vanskelig å oppdage. Disse faktorene var ikke like fremtredende i alle tre sakene, men de har gått igjen i alle sammen. Dette styrker funnenes overføringsverdi til andre kommunale virksomheter (jamfør kap. 3). Det er derfor god grunn til å tro at disse faktorene, når de gjør seg gjeldende, gir høy korrupsjonsrisiko også i andre kommunale virksomheter – uavhengig av virksomhetens organisasjonsform.

5.2 Den politiske kontrollen

En sammenstilling av analysene fra forrige kapittel viser at det også er likheter mellom casene når det gjelder den politiske kontrollen. Med unntak av kontrollutvalgslinjen sviktet den politiske kontrollpraksisen i Vannverkssaken på alle punkter. I Undervisningsbygg-saken var det svikt i den administrative linjen, mens datamaterialet gir lite grunnlag for å vurdere *selve* kontrollpraksisen til den administrative linjen i Bærum-saken. Analysen av Undervisningsbygg-saken og Bærum-saken viste at kontrollutvalgslinjen, ved kommunerevisjonen, var ”på sporet”

av den korrupte atferden, og i Vannverkssaken forelå det planer om forvaltningsrevisjon av selskapene.

Hva skyldes så svikten i den politiske kontrollpraksisen i Undervisningsbygg-saken og Vannverkssaken? I Vannverkssaken var eiernes utøvelse av ex ante kontroll overfor styrene og selskapene i form av vedtekter, eierskapsmeldinger og lignende svært mangelfull. Videre utøvet styrene svært liten, om noen, formell kontroll overfor selskapenes daglige leder i form av stillingsinstruks, fullmaktsmatrise og lignende. Dette gir grunnlag for å si at utformingen av den politiske kontrollens formelle struktur i Vannverkssaken bidro til at svikten i internkontrollen, og den korrupte atferden som foregikk, ikke ble oppdaget. Dette gir også støtte til hypotesen (H1) om at den korrupte atferden ikke ble forhindre for fordi kontrollregimet hadde en mangelfull formell struktur. Analysen av Undervisningsbygg-saken fant ikke at svikten i den administrative linjen kunne forklares med mangler i den formelle strukturen.

Et gjennomgående funn i analysen av disse to sakene er at den administrative linjen i Undervisningsbygg-saken, og styringslinjen i Vannverkssaken, har sviktet i utøvelsen av ex post kontroll. Begge disse linjene har ansvaret for ”å påse” at internkontrollen er tilfredsstillende. Derfor må disse kontroll-linjene utøve den kontroll, herunder ex post kontroll, dem finner nødvendig for å være sikre på at internkontrollen er tilfredsstillende og i overensstemmelse med gjeldende lover og regler (jamfør kap. 2.3).

Hva skyldes denne svikten? I begge sakene fremstår en overdreven tillit som en viktig forklaring, overdreven tillit til at de ansatte (Undervisningsbygg-saken) og daglig leder (Vannverkssaken) følger regelverket. Dette var en uformell struktur som overstyrte den formelle strukturen og bidro til at ex post kontroll ikke ble utført, noe som bidro til at den korrupte atferden ikke ble oppdaget. Analysen av Vannverkssaken ga også indikasjoner på at det var en kultur som ikke åpnet for kritiske spørsmål. Videre viste analysen at det var en manglende kunnskap om egen rolle blant eierrepresentantene og styremedlemmene. Disse to faktorene bidro til at terskelen for å utøve ex post kontroll i Vannverkssaken ble hevet ytterligere. Samlet

gir funnene fra analysen av Undervisningsbygg-saken og Vannverkssaken klar støtte til hypotesen (H2) om at kontrollregimet ikke forhindret den korrupte atferden fordi det var uformelle strukturer som var avvikende og hemmet kontrollregimets formelle struktur. Punktet om manglende kunnskap kommer jeg tilbake til i neste underkapittel.

I Vannverkssaken var det også svikt i revisorlinjen. Datamaterialet ga ikke grunnlag for forklaringer til dette, men flere av mine informanter har påpekt, på generelt grunnlag, mulige uheldige effekter av at selskap har samme revisor gjennom mange år. Selskapene i Vannverkssaken hadde hatt samme revisor i cirka 20 år.

Analysene i forrige kapittel viste at kontrollutvalgslinjen var ”på sporet” av å oppdage den korrupte atferden i alle tre sakene. At det ikke skjedde før 2005 i Vannverkssaken skyldtes et lovverk som satte klare begrensninger på mulighetene for kontroll, ikke svikt i kontrollinjen. I Bærum-saken og Undervisningsbygg-saken hadde revisjonene planlagt oppfølgingsundersøkelser av tidligere forvaltningsrevisjoner av de aktuelle virksomhetene da den korrupte atferden ble avslørt. I Vannverkssaken var det planlagt en forvaltningsrevisjon av selskapene da korrupsjonsavsløringen kom. Det er uvisst hva revisjonenes oppfølgingsundersøkelser, og den planlagte forvaltningsrevisjonen i Vannverkssaken, ville ha ført til. Likevel har analysene vist at det ikke er grunnlag for å si at kontrollutvalgslinjen har sviktet i noen av sakene, snarere tvert om. At funnet gjelder for alle tre sakene styrker funnets overføringsverdi til andre kommunale kontrollregimer (jamfør kap. 3).

5.3 Organisasjonsformens betydning

Oppgavens tredje problemstilling (IIa) går på betydningen av virksomhetenes organisasjonsform for korrupsjonsrisikoen i virksomhetene. Derneft antar oppgavens tredje hypotese (H3) at det er en positiv sammenheng mellom virksomhetens grad av fristilling og korrupsjonsrisikoen i virksomheten. Hvordan skal funnene fra forrige kapittel tolkes i forhold til problemstilling IIa, og får H3 støtte?

Analysen av Vannverkssaken viste en svært mangelfull formell struktur. Videre ble det, på bakgrunn av analysen og funn fra tidligere forskning, argumentert for at den mangelfulle formelle strukturen i Vannverkssaken og den manglende forståelsen av egen rolle hos eierrepresentantene og styremedlemmene skyldtes selskapsmodellens formelle struktur. Altså, ikke hvordan selskapsmodellen var utformet i Vannverkssaken, men egenskaper ved modellens formelle struktur som sådan. Tidligere forskning tyder på at kommunene har en mangelfull interesse for de kommunale aksjeselskapenes virksomhet, noe som i seg selv er svært uheldig med tanke på at de kommunale aksjeselskapene omsetter for over 80 milliarder kroner årlig (Mandag morgen 2007). Videre fører en passiv utøvelse av eierrollen og manglende kunnskap om egen rolle og selskapsmodellen til en svekket politisk kontroll av kommunale aksjeselskaper. Dette fører til at sannsynligheten for at eventuell svikt i et kommunalt aksjeselskaps internkontrollpraksis oppdages svekkes når den politiske kontrollen i praksis forholder seg passiv til selskapene. Svekket sannsynlighet for at svak internkontrollpraksis oppdages øker sannsynligheten for at eventuell korrupt atferd i aksjeselskapet blir forhindret. Det er altså snakk om en *indirekte* sammenheng mellom en passiv politisk kontroll og korrupsjonsrisikoen i kommunale aksjeselskaper. Dette var tilfelle i Vannverkssaken, og funn fra tidligere forskning tyder på at det er et utbredt fenomen i kommune-Norge. Samlet tyder dette på at virksomhetens organisasjonsform har en betydning for korrupsjonsrisikoen i kommunale virksomheter.

Analysene i forrige kapittel viste forskjeller når det gjaldt hvilket politisk etterspill sakene fikk. Interessant i denne forbindelse er variasjonen mellom sakene når det gjelder *politisk ansvarlighet* – hvorvidt noen i den administrative linjen (styringslinjen i Vannverkssaken) tok, eller ble stilt til, ansvar for svikten i kontrollregimet. Som blant andre Mulgan (2000) har påpekt er ansvarlighet en viktig kontrollmekanisme for å få offentlige virksomheter til å handle i tråd med signalene fra de folkevalgte. Uklare ansvarslinjer kan føre til at det er uklart hvem som skal kontrollere virksomhetenes internkontroll. Dermed øker risikoen for at en eventuell svak internkontrollpraksis ikke blir oppdaget, noe som igjen øker korrupsjonsrisikoen i

virksomheten. Det er altså snakk om en indirekte forbindelse mellom uklare ansvarslinjer i de politiske kontroll-linjene og korrupsjonsrisikoen i virksomhetene.

I Bærum-saken gikk rådmannen i etterkant ut og tok på seg det politiske ansvaret for svikten i kontrollregimet. I Undervisningsbygg-saken viste det politiske etterspillet av saken, samt uttalelsene fra en av mine informanter, at det var uklart hvor ansvarslinjene for den politiske kontrollen gikk. Oppgaven har argumentert for at det skyldtes egenskaper ved kontrollregimets formelle struktur, noe som støttes av funn fra tidligere forskning (Brandtzæg m.fl. 2008; Gjertsen og Martinussen 2006).

I Vannverkssaken har selskapets revisor og styrene sviktet i utøvelsen av sitt kontrollansvar. Det politiske etterspillet førte ikke, ifølge mine informanter, til at noen ble stilt politisk til ansvar. Derfor er det naturlig å spørre hvor grensene går for eierne sitt ansvar, og hvem skal eventuelt stille dem til ansvar? Oppgaven ser ikke noe klart svar til dette utover at det fremstår som uklart hvor ansvarslinjene går.

En sammenstilling av sakene viser en tendens til retning i betydningen av virksomhetens organisasjonsform på punktet ansvarlighet, og gir i så henseende noe støtte til hypotesen (H3) om at det er en positiv sammenheng mellom virksomhetens grad av fristilling og korrupsjonsrisikoen i virksomheten.

6. Konklusjon

Kapitlet diskuterer oppgavens generelle problemstilling (I) *hvilken betydning har kontrollregimers utforming for korrupsjonsrisikoen i kommunale virksomheter?* i lys av oppgavens funn. Først gjøres noen refleksjoner i lys av de mest sentrale funnene fra analysen (6.1). Derest gis en kort vurdering av funnenes implikasjoner for de generelle spørsmålene som ble introdusert i oppgavens innledning (6.2).

6.1 Kontrollregimets betydning for korrupsjonsrisiko

6.1.1 Kontrollutvalgslinjen: “på sporet” av korrupt atferd

I både Bærum-saken og Undervisningsbygg-saken hadde kontrollutvalgslinjen ved kommunerevisjonen påpekt kritikkverdige forhold ved internkontrollpraksisen i henholdsvis Eiendomsforvaltningen og Undervisningsbygg, og det var planer om oppfølgingsundersøkelser da korrupsjonssakene ble kjent. Frem til 2004 ble kontrollutvalgslinjens muligheter for kontroll i Vannverkssaken begrenset av lovverket. I 2005 ble det planlagt en forvaltningsrevisjon av selskapene. Dette viser at kontrollutvalgslinjen i alle tre sakene har fungert tilfredsstillende, og man kan med en viss rett, si at kontrollutvalgslinjen var ”på sporet” av den korruperte atferden.

Flere av mine informanter har påpekt at revisjonen i kontrollutvalgslinjen har et begrenset mandat og ofte begrenset med ressurser, noe som vanskeliggjør arbeidet med å avdekke mulig korrupt atferd i kommunale virksomheter. Kan så et utvidet mandat og økte ressurser til kontrollutvalgslinjen bidra til at korrupsjonsrisikoen i kommunale virksomheter senkes? Oppgavens datamateriale begrenser vidtrekkende konklusjoner på dette punktet, men funnene fra analysene taler for et utvidet mandat og økte ressurser. Fordi korrupsjon foregår i det skjulte er det svært vanskelig å oppdage (Søreide 2000:9). Poenget her er at revisjonene gjennom forvaltningsrevisjon kan avdekke mangler i virksomhetenes internkontroll, mangler som gjør at

korruptsjonsrisikoen i virksomheten øker. Oppgaven har bidratt til innsikt i hvilke mangler som i særlig grad bidrar til økt korruptsjonsrisiko. Med et utvidet mandat kan omfanget av forvaltningsrevisjonene økes, noe som vil bedre mulighetene for å avdekke manglene i virksomhetenes internkontrollpraksis som gir høy korruptsjonsrisiko.

6.1.2 Gjennomsiktighet og tillit: betydningen av uformelle strukturer

Et annet hovedfunn fra analysene sett under ett er at det er de uformelle strukturene som har hatt størst betydning. Det har vært mangel på *gjennomsiktighet* i alle tre kontrollregimene, noe som har gjort det vanskelig å oppdage eventuell korrupt atferd. I Bærum-saken og Undervisningsbygg-saken gjaldt dette først og fremst for virksomhetenes internkontroll, mens det i Vannverkssaken også gjaldt for den politiske kontrollen, først og fremst i styringslinjen.

Dernest har kontrollregimene i for stor grad basert seg på *tillit*, noe som har ført til at ex post kontroll ikke er blitt utført enda det fremgår av kontrollregimenes formelle struktur at det skal gjøres. Tillitens negative funksjon var spesielt fremtredende i Vannverkssaken hvor hele kontrollregimet virker å ha vært basert på en ubetinget tillit til daglig leder.

6.1.3 Ansvarlighet: betydningen av organisasjonsform

Analysene gir noe belegg for å si at virksomhetenes organisasjonsform har hatt betydning fordi det var totalsvikt i den formelle strukturen i Vannverkssaken, mens dette ikke var tilfelle i Bærum-saken og Undervisningsbygg-saken. I tillegg viste det politiske etterspillet variasjon mellom sakene i hvilken grad noen i den administrative linjen (styringslinjen i Vannverkssaken) tok politisk ansvar for at kontrollregimene ikke forhindret den korrupte atferden. I Bærum-saken gikk rådmannen ut og tok ansvaret for svikten, i Undervisningsbygg-saken var det politisk uenighet om hvem i den administrative linjen som hadde ansvaret for svikten, mens det i Vannverkssaken

fremstår som uavklart hvem i styringslinjen som hadde hvilket ansvar. Oppgaven har argumentert for at uklarhetene i de to sistnevnte sakene skyldes egenskaper ved kontrollregimenes formelle struktur, og er derfor et argument for at virksomhetenes organisasjonsform har hatt betydning for korrupsjonsrisikoen.

Det kan tenkes at Vannverkssaken er et særtilfelle i den forstand, at det var særtrekk ved saken i seg selv, ikke virksomhetens organisasjonsform, som forklarer forskjellene fra de to andre sakene beskrevet ovenfor. Det kan være noe i dette, men oppgaven har på bakgrunn av analysen av Vannverkssaken og funn fra tidligere forskning argumentert for at virksomhetens organisasjonsform spilte en rolle i Vannverkssaken. Oppgaven tviler på om en total svikt i kontrollregime på linje med den i Vannverkssaken kunne skjedd i en etatsmodell. Grunnen til dette er nærheten mellom det kommunalpolitiske sentrum og etatens ledelse sammenlignet med i selskapsmodellen hvor *forholdet* mellom de to nivåene er mye mer sammensatt, og avstanden mellom det kommunalpolitiske sentrum og selskapets ledelse er større. Dette gjør det *ceteris paribus* vanskeligere for kommunalpolitikere å utøve kontroll og å ha oversikt over hvordan virksomheten drives. Dette argumentet er normativt ladet og det går derfor an å være uenig i dette argumentet uten å være uenig i oppgavens funn.

6.1.4 Kontrollregimets rolle: en ligning

På bakgrunn av de to foregående punkter kan oppgavens funn oppsummeres i følgende ligning¹⁷:

$$\text{Korrupsjonsrisiko} = \text{tillit} - [\text{gjennomsiktighet} + \text{ansvarlighet}]$$

Oppgavens funn har vist at høy grad av tillit og lite gjennomsiktighet i kontrollregimene bidro til at den korruperte atferden kunne pågå uoppdaget, mens

¹⁷ Ideen til å lage en korrupsjonslikning er inspirert av Klitgaard (1988) som, på bakgrunn av sine funn i studie av det fillipinske skattesystemet, lagde en korrupsjonslikning.

uklarhet om ansvarsforholdene i den administrative linjen og styringslinjen i Undervisningsbygg-saken og Vannverkssaken bidro til uklarhet om hvem, om noen, som skulle ta det politiske ansvaret for at kontrollregimene ikke forhindret den korrupte atferden. For stor grad av tillit og lite gjennomsiktighet er funn som går igjen i alle sakene. Det er god grunn til å tro at korrupsjonsrisikoen er høy i virksomheter som kontrolleres av kommunale kontrollregimer som er preget av stor grad av tillit og lite gjennomsiktighet. Med høy grad av tillit siktes det til graden av tillit *internt* i kontrollregimet.

Når det gjelder ansvarlighet gir ikke datamaterialet grunnlag for en like entydig konklusjon, og bør heller forstås som en hypotese om at det er uklarheter rundt ansvarslinjene i den administrative linjen og styringslinjen i henholdsvis foretaks- og selskapsmodellen. Hvem, om noen, har det politiske ansvaret i de to nevnte linjene for politisk kontroll dersom det oppstår svikt i disse typer kontrollregimer? Uklarheter om dette er svært uheldig av spesielt to grunner. For det første blir det uklart hvem som har ansvaret for å ordne opp i det som forårsaket svikten i kontrollregimet med det siktemål å hindre at svikten i kontrollregimet skjer flere ganger. For det andre kan uklarhetene gjøre det uklart for velgerne hvem som har det politiske ansvaret for eventuell svikt i kontrollregimet, noe som igjen kan føre til at velgernes tillit til politikerne og offentlig sektor svekkes. Videre forskning er nødvendig for å klargjøre i hvilken grad de politiske realiteter i kommune-Norge gir støtte til hypotesen.

6.2 Tillit: Medaljens bakside

6.2.1 Tillit eller kontroll: et "enten-eller"-spørsmål?

Oppgavens analyse viser at kontrollregimene i for stor grad har basert seg på tillit. Det betyr ikke at kontrollregimer skal slutte å basere seg på tillit. Poenget er at oppgavens funn indikerer at balansen mellom tillit og kontroll i den norske kommunesektoren er for skjev. Man baserer seg for mye på tillit og for lite på kontroll. Dette er et

vanskelig dilemma fordi for mye kontroll kan føre til mistillit blant de ansatte, og en svekket lojalitet til arbeidsgiver (Wirth 1991:241). På den annen side kan, som oppgaven har vist, for stor grad av tillit bidra til at omfattende korrupt og annen uønsket atferd kan pågå uforhindret, noe som i ytterste konsekvens kan føre til mistillit til offentlig sektor og politikerne hos befolkningen.

Balansegangen mellom tillit og kontroll er et av de sentrale spørsmålene i fristillingsdebatten. Tilhengerne av NPM argumenterer for fristilling av offentlig virksomhet kombinert med en rekke styrings- og måleinstrumenter for å kontrollere. Funnene fra denne oppgaven er eksempler på fristilling av offentlig virksomhet som ikke blir fulgt opp av etablering av rutiner og systemer for hvordan den politiske kontrollen skal utføres og hvilket ansvar som tilligger henholdsvis styringslinjen og den administrative linjen i foretaksmodellen. Dette gjelder spesielt for Vannverkssaken hvor eierkommunene og styrenes formelle kontroll av selskapene sviktet totalt. Det gjelder også for Undervisningsbygg i den forstand at det politiske etterspillet av korrupsjonsavsløringene ga inntrykk av uenighet om hvor ansvarslinjene for kontrollen i den administrative linjen gikk. Konklusjonen på dette punktet i lys av oppgavens funn er at kommuner som velger å fristille kommunale virksomheter må ha et *bevisst* forhold til hvorfor de vil fristille sine virksomheter. En beslutning om å fristille en virksomhet må skje i kombinasjon med en tydeliggjøring av hvem (kommunepolitikerne eller ledelsen i den fristilte virksomheten) som har ansvar for hva, og utvikling av politiske kontrollordninger som politikerne har kjennskap til slik at de faktisk blir brukt.

Et annet moment som må tas i betraktning når det gjelder omfanget av kontrollen er at kommunenes ønske om å redusere faren for korrupsjon kun er et av mange hensyn kommunene må ta. Videre, at et omfattende kontrollsystem hvor korrupsjon er tilnærmet umulig ikke er den beste løsningen fordi utbredt kontroll svekker virksomhetenes effektivitet i form av høye transaksjonskostnader, og må derfor avveies mot andre hensyn (Anechiarico og Jacobs 1996:xii).

6.2.2 Tillit: en tosidig funksjon i "least corrupt states"?

Forskningen på tillit sin rolle i politiske systemer har fokusert på de positive sidene ved land med politiske systemer kjennetegnet av høy grad av tillit (se for eksempel Rothstein 2005). Disse landene har også vært omtalt som såkalte "least corrupt states" fordi landene er kjennetegnet av liten grad av korrupsjon (Heidenheimer 1996). At graden av tillit har betydning for omfanget av korrupsjon har vært et sentalt funn i komparative studier på makronivå i den internasjonale korrupsjonsforskningen. Jo høyere grad av generell tillit et land har jo lavere er graden av korrupsjon i landet. Den statistiske korrelasjonen har holdt seg signifikant selv om man kontrollerer for en rekke andre variabler (Uslaner 2008). I lys av dette har mange forskere, i likhet med Uslaner (2002), konkludert med at "to reduce corruption, you need to increase trust" (Uslaner 2002:26). Funnene i denne oppgaven synes å gi motsatt konklusjon. Hvordan skal vi tolke dette?

Oppgaven betviler ikke at høy grad av tillit har en rekke positive effekter på det politiske systemet, og samfunnet mer generelt. All forskning på feltet gir god grunn til å anta dette. Oppgavens poeng er at den høye graden av tillit kan ha negative bieffekter. Som oppgaven har vist førte høy grad av tillit i kontrollregimene til at lovpålagte kontrolloppgaver ikke ble utført, noe som igjen var en nødvendig betingelse for at kontrollregimene ikke forhindret den korrupte atferden. Hadde den lovpålagte ex post kontrollen blitt gjort, hadde man bedt om dokumentasjon på de store budsjettavvikene, sjekket at tjenesten var utført på de fakturaene man signerte med mer (jamfør kap. 4 og 5) ville den korrupte atferden blitt forhindret. Det er dette jeg mener med "medaljens bakside" av å bo i et land som er kjennetegnet av høy grad av tillit.

Som det ble påpekt innledningsvis i oppgaven foreligger det lite dybdestudier som har hatt som siktemål å forklare hvorfor det er korrupsjon i såkalte "least corrupt states", dette gjelder spesielt for de skandinaviske landene. Oppgavens funn tyder på at den høye graden av tillit – som kjennetegner alle de skandinaviske landene – er en viktig forklaringsfaktor. Men det er helt nødvendig med flere dybdestudier av

korupsjonssaker i de skandinaviske landene før vi med sikkerhet kan trekke noen generelle konklusjoner om oppgavens antagelse om at høy grad av tillit har en negativ bieffekt i de skandinaviske landene: pliktig kontroll i kommunale kontrollregimer blir ikke utført, noe som fører til økt risiko for korrupt atferd i de kommunale virksomhetene.

Kildeliste

- Abramo, Claudio Weber og Tina Søreide (2008). *Collaboration on Anti-Corruption Norway and Brazil*. Bergen: Christian Michelsen Institute. CMI Report 2008:1.
- Aftenposten (2005a). 'Sikret million-inntekter til sønnen. Styrelederne visste ingenting'. 26. september.
- Aftenposten (2005b). 'Korrupsjon. Ærlige leverandører taper mye penger på uredelighet i offentlig virksomhet'. 2. desember.
- Aftenposten (2006a). 'Kompis får pusse opp skolene og leier hybler av arbeidsgiveren'. 24. mars.
- Aftenposten (2006b). 'Rystet av rotet. Eks-styreleder i Undervisningsbygg trodde det var ryddet opp'. 15. september.
- Aftenposten (2006c). 'Hastverk la til rette for juks. Byråd og styreleder går av'. 28. september.
- Aftenposten (2009). 'Revisor slipper tiltale'. 2. februar.
- Aftenposten Aften (2006). 'Politisk press mot Undervisningsbygg'. 22. september.
- Aksjeloven. Lov-1997-06-13-44. *Lov om aksjeselskaper*.
- Alatas, Syed Hussein (1990). *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Avebury: Aldershot.
- Amundsen, Inge (2001). "Political science perspectives on corruption", kap. 4 i Andvig, Jens Christopher, Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener og Tina Søreide: *Corruption: A Review of Contemporary Research*. Bergen: Christian Michelsen Institute. CMI Report 2001:7.
- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersson, Staffan (2002). *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Umeå University, Department of Political Science. Doktorgradsavhandling.
- Andersson, Staffan, Mats Bergh, Gissur Erlingsson og Mats Sjölin (2008a). *Korruption i svenska kommuner: Lärdomar från evolutionär spelteori och experimentell ekonomi*. Paper presentert ved NOPSA i Tromsø, 6-9. August 2008.

- Andersson, Staffan, Mats Bergh, Gissur Erlingsson og Mats Sjölin (2008b). *Hur korrupt är en icke-korrupt stat? Teoretiska förväntningar och lokala elitors subjektiva bedömningar*. Paper presentert ved NOPSA i Tromsø, 6-9. August 2008.
- Andersson, Staffan og Torbjörn Bergman (2009). "Controlling Corruption in the Public Sector". *Scandinavian Political Studies* 32:45-70.
- Andvig, Jens Christopher (1991). "Korrupsjon og kommunalforvaltning – En kommentert litteraturoversikt", vedlegg 2 i NOU (1991): *Granskning av Oslo Kommune – Rapport nr. 2*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Andvig, Jens Christopher og Kalle Moene (1990). "How Corruption may Corrupt". *Journal of Economic Behavior and Organization* 13:63-76.
- Andvig, Jens Christopher og Odd-Helge Fjeldstad (2001). "Introduction", kap. 1 i Andvig, Jens Christopher, Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener og Tina Søreide: *Corruption: A Review of Contemporary Research*. Bergen: Christian Michelsen Institute. CMI Report 2001:7.
- Anechiarico, Frank og James B. Jacobs (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Asker og Bærum Tingrett (2009, 16. januar). Saksnummer: 08-015032MED-AHER/1.
- Bergens Tidende (2003). 'Ny anti-korrupsjonslov: - En av verdens beste'. 26. Juli.
- Bjella, Kristin, Gudmund Knudsen og Magnus Aarbakke (2001). *Kommunale selskap og foretak. Kommentartutgave*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Borud Strandhagen, Heidi (1992). *Korrupsjon i det østre tårn? En studie av den offentlige omtalen av de påståtte mislighetene i Oslo kommune*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedfagsoppgave.
- Brandtzæg, Bent Aslak, Terje Kili og Ailin Aastvedt (2008). *Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene*. Bø: Telemarkforskning. Arbeidsrapport 2008:7.
- Bråthen, Bjørn, Bernt Frydenberg og Ole Kristian Rogndokken (2007). *Tilsyn og revisjon i kommunal sektor*. Orkanger: Norges kommunerevisorforbund.
- Bærum kommune (2004a). *Strategi og retningslinjer for anskaffelser i Bærum kommune*. Bærum: Bærum kommune, Anskaffelsesavdelingen.
- Bærum kommune (2004b). *Økonomihåndboken*. Bærum: Bærum kommune.

-
- Bærum kommune (2009a, 2.juni). [Online] URL: <https://www.baerum.kommune.no/Organisasjonen/Eiendomsfunksjoner/>
- Bærum kommune (2009b, 13.juni). [Online] URL: <https://www.baerum.kommune.no/Lokaldemokrati/Politisk-styring/Politiske-utvalg/Kontrollutvalget1/>
- Bærum kommunerevisjon (2006). *Bærum kulturhus - merkostnader og erfaringer*. Bærum: Bærum kommunerevisjon.
- Christensen, Tom, og Per Lægreid (red.)(2006). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elger.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly* 17:1-25.
- Dagsavisen (2006a). 'Truer byråden med mistillit'. 21. september.
- Dagsavisen (2006b). 'Lae ba Horntvedt gå'. 28. september.
- del Castillo, Arturo (2000). *The New Public Management and its Effects on Public Ethos, Accountability and Control of Corruption: Lessons for New Democracies*. Bergen: Christian Michelsens Institutt. Rapport 4
- Della Porta, Donatella og Yves Mény (red.)(1997). *Democracy and corruption in Europe*. London: Pinter.
- Della Porta, Donatella og Alberto Vannucci (1999). *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine De Gruyter.
- Deloitte (2006). *Gjennomgang og kontroll av anskaffelsesprosess. Undervisningsbygg Oslo KF*. Oslo: Deloitte Advokatfirma DA.
- Dyrnes, Anne-Mette (2009). *Intervju med forf.*, 23.mars.
- ECON (2004). *Samfunnsansvarlig forretningsdrift - tjeneste og fortjeneste*. Oslo: ECON. Rapport 2004-099.
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (1992). "Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 8 (3):185-204.

-
- Ernst & Young (2006). *Undervisningsbygg. Internkontroll i byggoppdrag*. Oslo: Ernst & Young.
- Fama, Eugene F. (1980). "Agency Problems and the Theory of the Firm". *The Journal of Political Economy* 88:288-307.
- Friedrich, Carl J. (1989). "Corruption concepts in historical perspective", kap. 1 i Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston og Victor T. LeVine (red.): *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- G-Partner (2007a). *Gransking av Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune*. Granskingsrapport for Bærum kommunerevisjon 05.02.2007.
- G-Partner (2007b). *Gransking av Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune – Fase 2*. Granskingsrapport for Bærum kommunerevisjon 18.04.2007.
- Gedde-Dahl, Siri, Anne Hafstad og Alf Endre Magnussen (2008). *Korrupsjon i Norge*. Oslo: Kagge Forlag.
- Geddes, Barbara (2003). *Paradigms and Sand Castles: Theory building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Casestudies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John (2004). "What Is a Case Study and What Is It Good for?". *American Political Science Review* (98):341-354.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gjertsen, Arild og Knut Magnussen (2006). *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. Bodø: Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 2006:18.
- Gjertsen, Arild og Knut Magnussen (2007). *Kommunale kontrollutvalg – uavhengighet eller flertallsdiktatur?* Bodø: Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 2007:4.
- Graver, Hans Petter (2007). *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønlie, Tore og Per Selle (1998). "Fortsatt éin stat?", kap. 1 i Tore Grønlie og Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Heidenheimer, Arnold J. (1970). "The Context of Analysis", del I i Arnold Heidenheimer (red.): *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York: Holt, Rineheart and Winston.

-
- Heidenheimer, Arnold J. (1989). "Perspectives on the Perception of Corruption", kap. 10 i Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston og Victor T. LeVine (red.): *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, Arnold J. (1996). "The Topography of Corruption: explorations in a comparative perspective". *International Social Science Journal* 149:337-348.
- Hood, Christopher (1986). *Administrative Analysis. An introduction to Rules, Management and Organizations*. Brighton: Whetsheaf.
- Hood, Christopher (1991). "Concepts of Control over Public Bureaucracies: 'Comptrol' and 'Interpolable balance'", kap. 17 i Kaufmann, Franz-Xavier (red.): *The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Johnston, Michael (1996). "The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption", *International Social Science Journal* 149: 321-335.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjellberg, Francesco og Karl-Petter Sørvang (1991). "Korrupsjon som analytisk problem – Et notat om korrupsjonsforskning", vedlegg 3 i NOU (1991): *Granskning av Oslo Kommune – Rapport nr. 2*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Kjellberg, Francesco (1995). "Conflict of finterest, corruption or (simply) scandals? The Oslo case 1989-91", *Crime, Law & Social Change* 22: 339-360.
- Kjelstadlie, Knut (1992). *Fortida er ikke hva den var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Los Angeles: University of California Press.
- Kommunal Rapport (2007). 'Reinsfelt avviser systemsvikt'. 7. Februar.
- Kommuneloven. Lov-1992-09-25-107. *Lov om kommuner og fylkeskommuner*.
- Kommunenes sentralforbund (2002). *Kommunal selskapsorganisering - økonomiske og juridiske vurderinger*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunerevisjonen (2004). "Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg KF. Fokus på gjennomføringsfasen". *Rapport 16/2004*. Oslo kommune: Kommunerevisjonen.
- Kommunerevisjonen (2006a). "Granskingsrapport Undervisningsbygg Oslo KF". *Rapport 16/2006*. Oslo kommune: Kommunerevisjonen.

-
- Kommunerevisjonen (2006b). "Granskingsrapport 2 Undervisningsbygg Oslo KF". *Rapport 27/2006*. Oslo kommune: Kommunerevisjonen.
- Kommunerevisjonen (2007). "Oppfølgingsundersøkelse ved Undervisningsbygg Oslo KF". *Rapport 1/2007*. Oslo kommune: Kommunerevisjonen.
- Kommunerevisjonen (2009, 20.april). Oppdatering i Murud-saken. Saksnummer: 200600323-49.
- Kommunerevisoren (2007). 'Triste greier! Korrupsjonssaken i Bærum kommune'. Nr. 06/07.
- Kredittilsynet (2009, 9.mars). [Online]. URL: <http://www.kredittilsynet.no/wbch3.exe?ce=19698&side=&modus=print>
- Kvale, Steinar (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.
- Lambsdorff, Johann Graf (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levi, Michael and David Nelken (red.)(1996). *The corruption of politics and the politics of corruption*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Lov om offentlige anskaffelser. Lov-1999-07-16-69. *Lov om offentlige anskaffelser*.
- Mandag morgen (2008). 'Milliardverdier uten styring', 13.august.
- Maravic, Patrick von og Christoph Reichard (2003). "New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis". *International Public Management Review* (4):84-129.
- March, James G. og Johan P. Olsen (2006). "The logic of appropriateness", i Moran, Michael, Martin Rein og Robert E. Goodin (red.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Martinez-Vazquez, Jorge, Javier Arze del Granado og Jameson Boex (2007). *Fighting Corruption in the Public Sector*. Amsterdam: Elsevier.
- Mauro, Paulo (1998). "Corruption and the Composition of Government Expenditure". *Journal of Public Economics* 69:263-279.
- Mayntz, Renate (2004). "Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena". *Philosophy of the Social Sciences* 34:237-259.
- Mentzel, Donald C. (2005). "State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance", kap. 2 i George H. Frederickson og Richard K. Ghere (red.): *Ethics in Public Management*. New York: M.E.Sharpe.

-
- Mentzel, Donald C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. New York: M.E.Sharpe.
- Mény, Yves (1996). “‘Fin de siècle’ corruption: change crisis and shifting corruption”. *International Social Science Journal* 149:309-320.
- Mikkelsen, Lars N. (2009). *Personlig korrespondanse med forf.* 15.juni.
- Mulgan, Richard (2000). “‘Accountability’: an ever-expanding concept?”. *Public Administration* 78:555-573.
- Myrdal, Gunnar (1989). “Corruption: Its Causes and Effects”, kap. 54 i Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston og Victor T. LeVine (red.): *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Nas, Tevfik F., Albert C. Price og Charles T. Weber (1986). “A Policy-Oriented Theory of Corruption”. *American Political Science Review* 80:107-119.
- Nicholls, Colin Tim Daniel, Martin Polaine, og John Hatchard (2006). *Corruption and misuse of Public Office*. Oxford: University Press.
- NOU (1991). *Granskning av Oslo Kommune – Rapport nr. 2*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU (1993). *Forvaltningsetikk*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NRV/RA-2 (1994). *Personalhåndboka av 6.12.1994*. Nedre Romerike: NRV/RA-2.
- NRV/RA-2 (1999). *Samarbeidsavtale mellom A/S Sentralrenseanlegget RA-2 (A/S RA-2) og Nedre Romerike Vannverk A/L (NRV A/L)*. Nedre Romerike: NRV/RA-2.
- NTB (2006a). ‘Byråden ser ingen grunn til å gå av’. 6. september.
- NTB (2006b). ‘Korrupsjonssak tvinger byråd til å gå’. 27.september.
- NTB (2007). ‘Totalslakt av eiendomsforvaltningen’. 5. februar.
- Nye, Joseph S. (1989). “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, kap. 55 i Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston og Victor T. LeVine (red.): *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Opedal, Ståle og Helge Strand Østveiten (2000). *”Full kontroll?” En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Rapport 2000:10.

- Oslo kommune (2009, 19.juni). [Online] URL:
http://www.oslo.kommune.no/om_oslo_kommune/organisasjonskart/
- Oslo tingrett (2007, 19.oktober). Saksnummer: 07-029790MED-OTIR/08.
- Ot.prp. nr. 75 (1997-1998). Om lov om revisjon og revisorer (revisorloven). [Online] URL:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/otprp/19971998/otprp-nr-75-1997-98-/5.html?id=120707>
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. September 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). [Online] URL:
<http://www.regjeringen.no/nb/sok.html?id=86008&quicksearch=ot.prp.+nr.+70>
- Ot.prp. nr. 78 (2002-2003). *Om lov om endringer i straffeloven mv. (straffebud mot korrupsjon).* [Online] URL:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/20022003/otprp-nr-78-2002-2003-.html?id=174768>
- Overå, Oddbjørn og Jan Fridthjof Bernt (2006). *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107: med kommentarer.* Oslo: Kommuneforlaget.
- Pollitt, Christopher (2003). *The Essential Public Manager.* Berkshire: Open University Press.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform – A Comparative Analysis.* Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen og Colin Talbot (2001). “Agency fever”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and practice* (3): 271-290.
- Pratt, John W. og Richard J. Zeckhauser (1985). *Principals and Agents. The Structure of Business.* Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy work: Civic traditions in modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.
- Ragin, Charles C., Dirk Berg-Schlosser og Gisèle de Meur (1996). ”Qualitative Methods”, kap. 33 i Robert E. Goodin og Hans-Dieter Klingemann (red.): *A New Handbook of Political Science.* Oxford: Oxford University Press.
- Ragin, Charles C. (1992). “Introduction: Cases of “What is the Case?””, s. 1-17 i Charles C. Ragin og Howard S. Becker (red.): *What is the Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry.* Cambridge: Cambridge University Press.

-
- Regjeringen (2009, 31.mai). [Online] URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/sluttrapport-fra-joly-prosjektet.html?id=106398
- Renå, Helge (2007). *Vitenskapsteoretisk uenighet: praktiske implikasjoner for empirisk samfunnsforskning?* Kursoppgave i STV4020. Institutt for statsvitenskap. Tilgjengelig ved forespørsel.
- Resch-Knudsen, Vibeke (2007). *Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Revisorloven. Lov 1999-01-15 nr. 02. *Lov om revisjon og revisorer*.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars og Signy Irene Vabo (2006). "Kommunale selskapsformer i vekst - Eit demokratisk problem?". Vedlegg til NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars og Signy Irene Vabo (2008). *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 2008:1.
- Rogndokken, Ole Kristian (2009). *Intervju med forf.*, 2. april.
- Romerikes Blad (2009a). 'Tilfreds med millionforlik'. 28. mars.
- Romerikes Blad (2009b). 'Vannverkssak i over tre måneder'. 5. Mai.
- Romerikes Blad (2009c). 'Full enighet'. 14. mai.
- Roness, Paul G. (2005). "Statsvitarfaget og organisasjonsutforming", kap. 7 i Erik Døving og Åge Johnsen (red.): *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan (2004, 1.juni). *The Challenge of Poor Governance and Corruption*. Copenhagen Consensus Challenge Paper. [Online] URL: [http://www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC/Papers/Governance_and_Corruption_300404_\(0.7MB_version\).pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC/Papers/Governance_and_Corruption_300404_(0.7MB_version).pdf)
- Rothstein, Bo (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, W. Richard og Gerald F. Davis (2007). *Organizations and Organizing*. New Jersey: Pearson Education.

- Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, Herbert A. (1965). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Free Press.
- Stepaschko, Terje (2009). *Personlig korrespondanse med forf.* 9.juni.
- Svendsen, Per-Martin (2009). *Intervju med forf.* 27.april.
- Svensson, Jakob (2005). "Eight Questions about Corruption". *Journal of Economic Perspectives* 19:19-42.
- Søreide, Tina (2000). *Korrumperer korrupsjon? En dynamisk analyse av korrupsjonsnivå*. Bergen: Christian Michelsen Institute. CMI Report 2000:1.
- Søreide, Tina (2002). *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*. Bergen: Christian Michelsen Institute. CMI Report 2002:1.
- Thompson, Fred (1993). "Matching responsibilities with tactics: Administrative Controls and Modern Government". *Public Administration Review* 53(4):303-318.
- Transparency International (2009, 9.mai). [Online] URL: http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq
- Undervisningsbygg (2004a). *Fullmaktsmatrise av 10.juni 2004*.
- Undervisningsbygg (2004b). *Årsberetning*. Oslo: Undervisningsbygg.
- Undervisningsbygg (2005). *Årsberetning*. Oslo: Undervisningsbygg.
- Undervisningsbygg (2006). *Årsberetning*. Oslo: Undervisningsbygg.
- Uslaner, Eric M. (2002). *Trust and Corruption*. Paper presentert på the Annual Meetings of the American Political Science Association, Boston, August, 29.september 2002.
- Uslaner, Eric M. (2008). *Corruption, Inequality and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vabo, Signy Irene (2000). "New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians", *Scandinavian Political Studies* 23(4): 343-372.
- VG (2006). 'Viktig kontroll'. 29. september.
- Werring, Henri (1994). *Etikk i kommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Wirth, Wolfgang (1991). "Coordination of Administrative Controls: Institutional Challenges for Operational Tasks", kap. 12 i Franz_Xavier Kaufmann (red.)(1991): *The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Yin, Robert K. (2003). *Applications of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Aarum, Kristin Normann (1994). *Styremedlemmers erstatningsansvar i aksjeselskaper*. Oslo: Ad Notam Gyldendal. Doktorgradsavhandling.

Vedlegg

Intervjuguider

Alle intervjuene ble gjort ved personlig fremmøte og de varte mellom 30 og 60 minutter. De ble utført i tidsrommet 18. mars-5. juni. Alle intervjuene, unntatt intervjuene med Lars Jørgensen og Heidi Fjermeros, ble tatt opp med diktafon. I etterkant av hvert intervju skrev jeg et referat av intervjuet som ble sendt til informanten for gjennomlesing og godkjenning. Oppbevaringen og bruken av personopplysningene i forbindelse med intervjuene i denne oppgaven er godkjent av personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste (NSD).

Ettersom informantenes stilling og deres rolle i forhold til oppgaven varierte er det ikke benyttet samme intervjuguide i alle intervjuene. Metoden som ble brukt var semi-strukturerte intervjuer. De oppfølgingsspørsmål som ble gjort er ikke inkludert i intervjuguidene.

Intervju med kontrollutvalgslederne Finn Wichstrøm og Frode Jacobsen

Hvordan er arbeidsrutinene når dere mottar en rapport fra revisjonen?

Hva gjøres med rapporten?

Følger dere opp innholdet i rapporten?

Intervju med medlemmer av revisjonen: Per-Martin Svendsen, Lars Jørgensen, Janne Aassveen og Heidi Fjermeros

Hva er rutinene når dere er ferdig med en rapport?

Hvem følger opp de eventuelle kritikkverdige forhold og anbefalinger som dere kommer med i deres rapporter?

Har dere kapasitet til å følge opp kritikkverdige forhold på eget initiativ?

Har dere mandat til å følge opp kritikkverdige forhold på eget initiativ?

Hva har vært hovedutfordringene i forbindelse med denne saken?

Mer generelt, hva føler du er hovedutfordringene knyttet til gransking i saker hvor det foreligger mistanke om korrupsjon?

Intervju med Frank Murud, tidligere eiendomssjef i Undervisningsbygg.

Hvordan var fullmaktsstrukturen, hvem var du underordnet?

Hva følte du, når du begynte å jobbe der, var Undervisningsbygg sine satsningsområder? Hva var ledelsens fokus?

Fikk du noen opplæring i lov om offentlige anskaffelser?

Fikk du noen innføring i foretakets og/eller kommunens etiske retningslinjer?

Var potensielle etiske dilemmaer for foretakets ansatte noen gang et tema?

Var det noen internseminarer/kurs/møter? Hva var tema, og eventuelt utbytte, av dette?

Hvordan vil du beskrive klimaet/arbeidsmiljøet i ledelsen? Forholdet til direktør og styre?

Synes du det var klare regler og kontrollrutiner internt i foretaket?

Vil du si at det var fravær av (gode) regler og kontrollrutiner, eller fravær av kontroll av at gjeldende regler og kontrollrutiner ble fulgt?

Merket du noen endringer i regler generelt og kontrollrutiner spesielt mens du jobbet i Undervisningsbygg?

Følte du at det var noen som førte tilsyn/kontroll med det arbeidet du gjorde?

Hvordan vurderte du risikoen for å bli tatt? Hvorfor vurderte du den som du gjorde? Hva konkret lå til grunn for vurderingen?

Intervju med Bjørn Tore Saltvik, seniorrådgiver og partner I advokatfirmaet G-partner

I lys av det arbeidet dere har gjort de siste årene, og de erfaringene dere har gjort, har dere noen generelle betraktninger om hva som er årsakene til de store korrupsjonssakene i kommunesektoren de siste årene?

Hva mener dere kan, og bør, gjøres - på politisk nivå, i den enkelte virksomhet, eventuelt juridisk - for å redusere korrupsjonsrisikoen i kommunale virksomheter?

Gir de ulike kommunale organisasjonsformene, etter deres mening, ulike utfordringer med tanke på å redusere korrupsjonsrisikoen?

Intervju med Ole Kristian Rogndokken, daglig leder i Norges

Kommunerevisorforbund (NKRF)

Er kommunerevisjonens beslutningsmyndighet lik med tanke på iverksetting av revisjon/granskning overfor all kommunal virksomhet?

Har kommunerevisjonen lik innsynsrett i virksomhetens dokumenter, arkiv, regnskap o.l. uavhengig av virksomhetens organisasjonsform?

Jf. § 80 i kommuneloven om selskapskontroll så kan det virke som revisor har en annen oppgave i.f.t. selskap enn kommunal virksomhet som ligger under kommunen (som en del av kommunen som rettssubjekt). I hvilken grad stemmer dette?

Er revisjonen sine arbeidsoppgaver annerledes overfor kommunale selskaper sammenlignet med virksomheter som er en del av kommunen som rettssubjekt?

Intervju med Anne-Mette Dyrnes, lagdommer ved Borgarting Lagmannsrett

Er dagens lovgivning (sikter til lovbestemmelsene om korrupsjon) streng nok?

Hvor er uklarhetene for grensene for utilbørighetsstandarden? Hva kan gjøres for å få økt klarhet?

Hvis det har vært en ukultur over lenger tid (sedvane) vil det være en formildende faktor?

Hvis det ikke eksisterer interne retningslinjer som regulerer de aktuelle forhold vil det være en formildende faktor?

Hvordan er forholdet mellom etiske retningslinjer og straffebestemmelsene?

Forarbeidene snakker om åpenhet som relevant faktor for å vurdere om noe er utilbørlig. Hva menes med åpenhet her? Skriftlig dokumentert og etterprøvbar eller er muntlig kommunikasjon i "åpne fora" tilstrekkelig?

I hvilken grad kan man med dagens straffelovgivning bli dømt for ikke å ha utøvet sitt kontroll- og tilsynsansvar (fravær av handling)?

Hvis man gir en utilbørlig fordel gjennom å unnlate og kontrollere. Hva er beviskravet for å påvise at det var forsettlig?